Economía

CPR. Depl.

U.P.R.
RRP
FCS
DE
23
c.1
(1982)

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO
RECINTO DE RIO PIEDRAS
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
UNIDAD DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS

SERIE DE CONFERENCIAS Y FOROS: NUMERO 16

PLANIFICACION NORMATIVA Y PLANIFICACION SITUACIONAL

Por:
Carlos Matus
(Profesor de Planificación en el CENDES de la
Universidad Central de Caracas)

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO EN CAYEY
Biblioteca
1967

Río Piedras, Puerto Rico
Abril de 1982

Samuel Torres Román, Ph. D.
Director Interino UIE

N O T A

El trabajo que se presenta a continuación representa un resumen de las ideas presentadas por su autor en el Seminario de Estudiantes Graduados y Facultad del Departamento de Economía durante los días del 31 de marzo al 1 de abril de 1982. Este seminario fue auspiciado por el Programa de Profesores Visitantes de la Universidad de Puerto Rico.

En "Planificación normativa y planificación situacional" Carlos Matus intenta presentar una síntesis de su teoría de planificación de situaciones, la que presenta como un modo de planificar en contraposición al modelo de planificación normativa que impera en América Latina. Esta propuesta del profesor Matus surge de su convencimiento de que los modelos tradicionales de planificación económica han fracasado en América Latina, por lo que es necesario formalizar una nueva teoría que acarree nuevas estrategias y métodos de análisis. El modelo de "planificación situacional" pretende cumplir este cometido.

El proyecto es ambicioso, tanto desde el punto de vista teórico como práctico, pero la formación académica y la experiencia de Carlos Matus lo capacitan, como a pocos, para este esfuerzo. Graduado de las universidades de Chile y Harvard, ha desempeñado numerosos cargos en organismos chilenos e internacionales. Ha trabajado en la CEPAL, en el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y ha sido director de proyectos y de misión de las Naciones Unidas, además de ocupar la cartera de Ministro de Economía y la presidencia del Banco Central de la República de Chil durante el período de 1970 a 1973. En la actualidad es profesor de planificación en el [illegible] de la Universidad Central de Caracas.

La producción intelectual del profesor Matus es [illegible]. Aparte de ser autor de numerosos informes y artículos profesionales, entre sus libros se encuentran los siguientes: <u>Estrategia y plan</u> (Siglo XXI), <u>Planificación de</u>

situaciones (Fondo de Cultura Económica), *El enfoque de la planificación estratégica* (CENDES), *Política y plan en situaciones de poder compartido* (a publicarse próximamente por el Fondo de Cultura Económica).

Sin más preámbulo, dejamos al lector con esta introducción a la teoría de la "planificación de situaciones", un modelo, que si bien aún está en sus primeras etapas de desarrollo, presenta una alternativa analítica que merece ser ponderada por la comunidad profesional.

PLANIFICACION NORMATIVA Y PLANIFICACION SITUACIONAL

Carlos Matus

I.- La Planificación Imposible

1. Introducción.

La crítica al modo de planificación normativa se ha transformado en un cuestionamiento genérico a la idea y a las posibilidades de planificar. En este trabajo sostendremos que no es la planificación la que está en crisis y decadencia, sino la planificación tradicional. Para ello haremos la crítica de la planificación normativa, destacaremos los aspectos claves del diseño de un enfoque de planificación capaz de servir en situaciones de conflicto y transformación, y propondremos los lineamientos de la planificación estratégica o planificación situacional. Las razones para seguir este camino son varias. Toda estrategia de desarrollo, especialmente si se refiere a países periféricos, supone cambios situacionales significativos y a veces transformaciones profundas. Tales cambios y transformaciones sólo son producibles en un proceso de lucha, que puede dimensionarse, desde el conflicto político entre gobierno y oposición o al interior de una fuerza social, hasta el extremo de la guerra revolucionaria. En circunstancias de conflicto, y por lo tanto en situaciones de poder compartido, la planificación normativa resulta totalmente inoperante. Tenemos que ir al encuentro de un enfoque de planificación donde lo político y lo económico sean aspectos de la totalidad situacional y donde lo normativo se articule con lo estratégico considerando la existencia de oponentes en conflicto que luchan por construirle viabilidad a proyectos distintos y a veces opuestos. Si la planificación normativa puede tener validez en situaciones de alto predominio del consenso entre las fuerzas sociales o de poder absoluto de una de ellas, ésta resulta incompleta, simplista y mecánica en situaciones de conflicto y poder compartido. Pero a su vez, la planificación eficaz para tratar con el conflicto y la lucha, tiene que articular lo normativo con lo estratégico y lo político con lo económico, y ya no puede descansar centralmente en las categorías económicas y las teorías sobre lo económico. Aquí es donde aparece la necesidad del concepto de "situación" como categoría integradora de los distintos aspectos y regiones de la realidad social o de una formación social en un momento determinado 1/. Superar las debilidades de la planificación tradicional es para nosotros, superar su carácter puramente normativo y economicista. Así, la única planificación imposible es la planificación normativa, por la sencilla razón que tiene la estructura de un discurso declarativo sin relación con la táctica y estrategia de la acción. Por ello resulta ociosa cualquiera indagación sobre el incumplimiento de los planes normativos en la práctica social. Discurso y práctica de la acción se desarrollan en planos distintos, sin posibilidad de contacto.

2.- Los orígenes de la Planificación Normativa en América Latina.

La planificación en América Latina tiene ya más de un cuarto de siglo de teoría y práctica. En ese período ha evolucionado en algunos as-

---

1/ Véase:"Planificación de Situaciones", F.C.E., México. Carlos Matus.

pectos y ha permanecido estancada en otros, quizás los más importantes. Emergió a la vida pública como un constructo intelectual con todas las características propias de una tarea de investigación sobre el futuro y sólo en indirecta relación con los problemas propios de la administración y de los procesos de toma de decisiones, ejecución y control de los gobiernos. La CEPAL y posteriormente el ILPES realizaron en este sentido una labor pionera y creativa, adelantándose en muchos casos a lo que más tarde se llamó futurología. Digamos, desde ya, que planificación y futurología son cosas distintas, y que la propuesta original de CEPAL se situó en un campo intermedio entre ambas. Justamente, en el sentido en que evoluciona y se hace en la práctica la planificación cepalina o planificación normativa como método, es en el de un progreso creciente, pero limitado, desde un sistema de proyecciones con rasgos parecidos a la futurología, hacia un sistema de planificación. Pero dicha evolución, en lo que respecta a sus supuestos y fundamentos teóricos ha permanecido sin innovaciones apreciables a lo largo de los últimos veinticinco años en América Latina.

La preocupación original de la CEPAL no era la planificación. Todo comenzó con la exploración del futuro de América Latina en su capacidad y posibilidades de superar el subdesarrollo. Tal reflexión comienza por realizar proyecciones económicas a largo o mediano plazo de las tendencias económicas vigentes a fin de cotejarlas con las perspectivas de desarrollo de los países industriales del centro. El resultado de ese cotejo es desfavorable: las distancias entre el mundo desarrollado y subdesarrollado tienden a ampliarse. Las preguntas inmediatas siguientes son: ¿bajo qué condiciones de crecimiento de los países de América Latina es posible acortar distancias?. ¿Qué ritmo de crecimiento es necesario?. ¿Qué desajustes deben superarse si se acelera el crecimiento?. ¿Qué políticas son necesarias para crecer más rápido?. Nótese que la pregunta misma envuelve un problema teórico trascendental, ya que si el subdesarrollo aparece corregible vía mayor crecimiento, entonces todo el problema de la dirección o sentido del proceso de progreso económico-social surge invertido y subordinado al problema de la velocidad de crecimiento. El crecimiento más veloz, en vez de ser una dimensión del cambio social tiende a identificarse con él. Así varios problemas trascendentales de las estructuras sociales no aparecen como condicionantes de direcciones distintas, o de modelos o estilos diferentes, sino como obstáculos al crecimiento. La finalidad del proceso social queda así fuera del campo de la planificación (o de las proyecciones). Los valores, los aspectos culturales, el modo de producción, el modelo de hegemonía, las relaciones de poder, subyacen como invitados de piedra al mundo de las proyecciones. No tiene sentido entonces hablar de imagen objetivo o situación-objetivo, en su contenido direccional, pues los objetivos están prefijados: es la reproducción del sistema en la misma dirección, pero en magnitudes ampliadas. El cambio necesario es entonces todo lo que se opone al crecimiento más veloz. La redistribución del ingreso, la reforma agraria, la reforma tributaria, y todas las llamadas reformas estructurales no aparecen como requisitos de otro estilo de vida, de otro tipo de sociedad o de un nuevo desarrollo, sino como exigencias necesarias para ampliar el mercado interno, sustituir importaciones, eliminar la desocupación, reducir la marginalidad y modernizar el sistema. Desde el punto de vista metodológico este enfoque tiene importantes consecuencias; el método de planificación surge como un instrumento neutro para asegurar la coherencia de las magnitudes económicas en el proceso de crecimiento. Proyecciones económicas y coherencia económica resultan así dos aspectos de un mismo problema central: la velocidad de crecimiento. La inversión de los términos "dirección" y "velocidad" sea como recurso táctico de

argumentación o convicción originaria, tuvo significativas consecuencias sobre la planificación latinoamericana.

Ahora bien, la respuesta a la pregunta de cómo crecer más rápido y sin desequilibrios significativos, obliga a otro tipo de proyecciones económicas más próximas al concepto de plan. En efecto, es necesario ensayar normativamente varias tasas de crecimiento, hasta encontrar una que resuelva los problemas más agudos en un plazo razonable y cumpla con el requisito de ser económicamente factible. Aquí, económicamente factible significa que no se generen desequilibrios no financiables en el comercio exterior, en el presupuesto del Estado, y en general que en la contabilidad nacional las cuentas cuadren sin desatar una inflación significativa. El ejercicio de este ensayo obliga a superar las proyecciones predictivas o tendenciales y abre paso a la proyección normativa, al "debe ser". Esas proyecciones normativas fundadas en una explicación de las causas del subdesarrollo, fueron muy útiles como discurso crítico, pues indicaron a los pueblos y a los gobiernos la necesidad de esfuerzos muy grandes para superar el reducido ingreso por habitante de nuestros países. Se tomó conciencia de que el tiempo corría en contra de los países periféricos y se requería una acción deliberada e intensa para salir del atraso. Buena parte del prestigio de CEPAL se debe a su discurso normativo, que elevó el nivel de conciencia sobre el atraso económico y sentó las bases de lo que se llamó "programación económica". No es fácil comprender hoy la importancia que este discurso normativo tuvo para la época de su propuesta. Baste recordar que los prejuicios contra la planificación eran tan fuertes que fué necesario usar la palabra programación, que la ciencia económica predominante en la región era esencialmente el keynesianismo sincrónico, incapaz de captar siquiera la mecánica del proceso de crecimiento y que el concepto de "problema" se limitaba generalmente a sus manifestaciones reales e inmediatas y no a su anticipación como encuentro desfavorable de tendencias futuras, y, que la mayoría de los países latinoamericanos no disponían de cuentas nacionales e información para su propio autodiagnóstico dinámico. La planificación normativa surge así como un instrumento científico de racionalidad en el diseño del futuro.

Es sobre esta base importante, pero teórica y metodológica precaria, que se inician las primeras experiencias de planificación en América Latina. No hay pues todavía un método de planificación sino una técnica de hacer proyecciones funcional a un proceso de investigación sobre el futuro. Este orígen le imprime un sello a la planificación en nuestros países; enfatiza el "debe ser" a largo o mediano plazo, ignora la planificación anual operativa, tiene una tendencia economicista y academicista, se organiza no como un proceso sino como un equipo de investigación que debe producir un plan-libro, desarrolla una técnica de presupuestos por programas que no puede relacionarse adecuadamente con el plan de mediano plazo, no se realimenta de un constante cotejo con la realidad cambiante, tiene serias dificultades de información tanto para formular el plan como para controlarlo porque no desarrolla la informática pertinente a la planificación como proceso, se disocia de lo político porque se limita a afirmar una norma técnica, se reviste de neutralidad sin poder fundamentarla teóricamente, pretende encontrar una técnica de evaluación de proyectos que deja de lado la evaluación política de los mismos, se aferra a las categorías medibles de la contabilidad nacional, tiende a caer en el reduccionismo económico a causa de la estrechez de sus categorías centrales, y no puede tratar adecuadamente el problema de los cambios estructurales ni el de la incertidumbre que generan los constantes vaivenes de la coyuntura económica y política.

Con la perspectiva del tiempo, que siempre es injusta para la época analizada, pudiéramos decir hoy que la planificación normativa impulsada por CEPAL-ILPES se puso en práctica sin un desarrollo teórico-metodológico profundo. Por ello, el paso desde la técnica de proyecciones hacia la programación normativa apareció, no como una opción metodológica entre varias, sino como la única y natural posibilidad. Poco más adelante, cuando esos mismos organismos internacionales, enriquecen y complejizan la problemática del desarrollo-subdesarrollo en un esfuerzo cada vez más integrado entre economistas, sociólogos, historiadores y especialistas en varios campos de las ciencias, donde el liderato de Prebisch es decisivo, el problema se agrava, pues se hace aún más manifiesto el divorcio entre una técnica de planificación que permanece aferrada a sus limitaciones originarias y la variedad y complejidad de la explicación que adquiere con el tiempo el discurso teórico del desarrollo. Es a partir de este divorcio creciente entre una técnica limitada y una realidad que la teoría problematiza cada vez con más riqueza, que surge la necesidad de hacer una epistemología del método normativo y construir una nueva propuesta. Pero esa nueva propuesta ya no puede surgir de los propiciadores originarios de la planificación. Se necesita un cambio desde fuera, a partir de las prácticas de gobierno y de la crítica académica. Pero eso no es todo; la planificación normativa, si bien no ha tenido grandes éxitos, tampoco podemos afirmar su pleno fracaso, salvo en períodos de profunda transformación social. Y este es otro problema esencial. Cuando el conflicto social se agudiza y las fuerzas de la transformación social se enfrentan con la resistencia a los cambios que ofrecen las fuerzas de la reproducción del sistema, entonces la planificación puramente normativa queda fuera de la escena política y muestra todas sus debilidades. Por un lado, la oficina de planificación central permanece encerrada escribiendo un libro normativo; por el otro, la conducción política del proceso de cambio se debate en la problemática aguda y conflictiva del día a día y no tiene una instancia capaz de integrar cálculo económico y político en un sólo plan de acción. Así, la planificación económica se aisla de la realidad y la conducción política se divorcia de la conducción económica. El mero "debe ser" con su racionalidad formal normativa, jamás se encuentra con la racionalidad material del "puede ser". Entonces la norma deja de ser una guía para la acción en la construcción de lo posible, y se convierte en un mero discurso sin audiencia. Si la planificación normativa tiene serias limitaciones para tratar con situaciones donde predomina el consenso social, resulta completamente inadecuada para servir a un proceso de transformación social, donde predomina el conflicto y la lucha entre las fuerzas sociales.

3. Las fuentes de inspiración de la planificación normativa en América Latina.

La planificación propuesta por CEPAL e ILPES fué una creación original y jamás fué considerada como meramente normativa por sus patrocinadores. Sobre este aspecto, conviene dejar explícitas sus fuentes de inspiración, porque ellas, en sus propias limitaciones, explican desde otro ángulo el mismo problema de inadaptación y estancamiento de su desarrollo teórico a las nuevas circunstancias. El problema no consiste tanto en las características de las fuentes originales de inspiración de la planificación normativa, cuestión que inescapablemente debe guardar una relación con el acervo teórico disponible en cada época, sino más bien en la persistencia excluyente de lo normativo a lo largo del tiempo y en la resistencia a renovar críticamente los fundamentos originarios de la planificación tradicional. Es como si un ciclo creativo incipiente se agotara y cristalizara prematuramente en una

tradición que la práctica desvaloriza día a día. En contraste, el mundo académico en USA y Europa explora nuevos enfoques de planificación y arrecia la crítica a la planificación normativa.

El pensamiento de la CEPAL e ILPES cubrió creativamente varios campos y entre ellos vale la pena destacar su construcción intelectual en torno a los problemas del desarrollo-subdesarrollo. De manera que su propio pensamiento en ese campo tenía necesariamente que condicionar su visión de la planificación. Por ejemplo, el énfasis en los problemas del comercio exterior queda bien reflejado y recogido, primero en las técnicas de proyecciones y después en las técnicas de programación. Pero lo mismo no ocurre con otros aspectos fundamentales del pensamiento de esos organismos internacionales. Así, el notorio énfasis en las reformas de estructura, la misma visión estructural de los problemas del desarrollo, las ideas sobre dirección o estilos de desarrollo y los aspectos político-sociales del subdesarrollo que surgen más tarde, para citar algunos, expresan el comienzo de un divorció entre el pensamiento teórico sobre el problema desarrollo-subdesarrollo, y los métodos de planificación. La resistencia al cambio en los enfoques de planificación y su aislamiento respecto a otras influencias teóricas que surgen en los centros académicos mundiales, se expresa como limitante al interior del propio avance de CEPAL e ILPES en la comprensión del subdesarrollo de América Latina. La rigidez de las categorías de la contabilidad nacional que permanecen como el centro del análisis de coherencia del plan, hace imposible captar adecuadamente en el mismo, los procesos de conformación y cambio de las estructuras, las alternativas de dirección o estilo en relación a la velocidad del crecimiento, las relaciones entre viabilidad política y la factibilidad económica, y la revisión de las técnicas de evaluación de proyectos considerando también el concepto de eficacia política.

En la conformación de la planificación normativa que justamente debiera estar cargada de sentido direccional tiene un peso casi excluyente, lo que se define más adelante como relaciones causales abstractas. Sus categorías sólo pueden recoger la mecánica del proceso de crecimiento. Se nota aquí una fuerte influencia de modelos teóricos basados en la dinamización de la teoría keynesiana, como el modelo de Domar, las técnicas de insumo-producto (Leontieff) y de todo el cuerpo teórico que subyace tras los sistemas de contabilidad nacional. De ninguna manera queremos insinuar que esto es objetable per-se, sino simplemente señalar que el aspecto de la mecánica formal del proceso de crecimiento como expresión de relaciones causales, si bien es útil, es sólo un aspecto del problema, por definición incapaz de tratar en el método los problemas más trascendentales del desarrollo y el cambio social. Ello se hizo patente en la práctica de la planificación normativa y generó, a su vez, una dicotomía poco clara entre la literatura del diagnóstico y el plan en relación a su modelística formal, que hacía muy difícil apreciar la relación necesaria entre las magnitudes y dimensiones cuantitativas del plan con sus propuestas más trascendentes en su especificidad cualitativa. Por ello no es extraño que hayan proliferado, bajo la inspiración de proyecciones normativas, los estudios económicos de variantes de tasas de crecimiento para atacar el desempleo, el análisis de brechas de comercio exterior ante distintos ritmos de crecimiento, los juegos numéricos de variantes formales, etc.

En la traducción del plan a propósitos operacionales de corto plazo surgieron también problemas teórico-prácticos. Por un largo período, se ignoró la idea de la planificación anual operativa, la planificación de mediano plazo se vió como competitiva de la planificación de corto plazo y se tra-

tó de buscar un enlace directo entre el plan de largo o mediano plazo y un sistema de presupuesto por programas que tiene su origen teórico en el PPBS (Planing Programming Budgeting System) norteamericano. Ello se refleja aún hoy en la práctica de la planificación latinoamericana, donde casi no existe un sistema de planes anuales. Otro problema parecido surge con las técnicas de evaluación de proyectos, como herramienta para seleccionar y jerarquizar la asignación de recursos que debe incluir el plan. En este campo, la CEPAL realiza un trabajo creativo y pionero bien al comienzo del período a que nos referimos. Sus fuentes de inspiración teórica son las técnicas de análisis costo-beneficio, el desarrollo de la programación lineal y el concepto de precios sociales. Pero nuevamente aquí surge el problema teórico-práctico de la dirección y la velocidad como criterios para juzgar la bondad de los proyectos, lo que hace reaparecer la cuestión de la eficacia política direccional y procesal de los proyectos en relación a su eficacia económica. A la luz de la planificación normativa no parecía clara la posibilidad de que un proyecto de alto impacto en el crecimiento del PTB pudiera ser contraindicado para avanzar hacia el logro de la situación-objetivo.

4. Los supuestos de la planificación tradicional.

Esta no es la ocasión para desmontar epistemológicamente la planificación normativa, cuestión que por lo demás fué hecha al interior del propio ILPES 1/. Pero, desde un ángulo distinto al referido, quizás más parcial pero más ligado a la justa interpretación de una propuesta de planificación estratégica, resulta acaso conveniente destacar algunos criterios implícitos o explícitos en el método comentado.

Por de pronto, la planificación normativa se presenta como un enfoque principalmente económico y sus categorías centrales son categorías económicas. Ello supone una división de la realidad entre lo político y lo económico, separación que si ya presenta problemas en el momento de comprensión de la realidad, es aún más limitante cuando se trata de un método para orientar las acciones y decisiones concretas. Como este punto se trata extensamente en la propuesta, sólo parece necesario aquí anotar este supuesto y recogerlo más adelante en sus consecuencias. Nuestra propuesta sigue un camino diverso. Sin perjuicio de reconocer la importancia crucial de lo económico, busca integrar lo político y lo económico en el concepto de situación a fin de tratar en igual plano de jerarquía el "debe ser" y el "puede ser", así como la escasez de recursos económicos y la limitación de los recursos de poder.

Como consecuencia de lo anterior, en la planificación normativa se entiende la relación entre norma y su cumplimiento en la práctica social como un problema de política económica. Sin embargo, el problema es más complejo y medular. La relación entre norma y su cumplimiento en la realidad no es sólo una cuestión de política económica, sino de política sin apellidos. La relación entre el debe ser y el puede ser, tiene una dimensión estática en lo viable y una dimensión dinámica en la construcción de viabilidad a lo largo del período del plan. Esa viabilidad tiene un aspecto económico, institucional, cultural y político. Por ello nuestra propuesta concibe a la norma como la orientación direccional en torno a la cual es necesario construir las condiciones para su cumplimiento. Así la norma puede alterarse en aras de su cumplimiento real y la realidad cambiada pue

---

1/ Véase: Estrategia y Plan. Carlos Matus, Siglo XXI, México, Publicación ILPES.

de crear mejores condiciones para el cumplimiento de la norma. En otras palabras, el cumplimiento de la norma no se agota en el diseño eficaz de la política económica, se requiere además una propuesta para construirle viabilidad política a esa política económica.

De manera que lo normativo tiene validez, pero no constituye de por sí un plan. Sin embargo, lo normativo es toda la planificación cepalina y el resto es política económica. ¿Por qué?. Vale la pena analizar cómo surge lo normativo con carácter excluyente. En el período en que se gesta esta concepción de la planificación normativa, existía un gran debate en el mundo entre dos formas prácticas de planificación: la planificación imperativa, asociada con el sistema socialista y la planificación concertada, puesta en boga en la experiencia francesa. Descartada la planificación imperativa por ser extraña al sistema capitalista y la planificación concertada por ser ajena al subdesarrollo con todos sus problemas estructurales y necesidad de cambios más profundos difíciles de concertar, apareció como lógico un tercer camino. Este consistió en abrir conciencia a través de la argumentación clara de lo necesario, del debe ser. El énfasis en el debe ser casi expresa un pesimismo de corto plazo sobre la aceptación política de lo normativo. Así, en un principio, los planes tienden a postular normas exigentes de difícil viabilidad política y son formadores de conciencia social. Más adelante, las exigencias normativas quedan relegadas al diagnóstico en una suerte de auto-crítica sin respuesta en el contenido de los planes, los que se hicieron cada vez más "realistas" y más reproductores de las condiciones iniciales. A esta concepción normativa de la planificación, oponemos una concepción estratégica que en parte perfecciona el aspecto normativo y principalmente incorpora lo político como variable del plan. A la tarea de formación de conciencia sobre un "debe ser" nacional, agregamos ahora la de construcción de viabilidad por medio de la producción material de las fuerzas sociales en lucha.

La audiencia de lo normativo depende, a veces, de la posibilidad de colocarse por encima del debate político y de las corrientes políticas, buscando siempre en la argumentación de la norma el peso de las ciencias y de lo técnico. Como por un lado las ciencias y las técnicas tienden a revestirse de neutralidad y, por el otro, la planificación tenía en aquellos años una imagen ideológica ligada al socialismo, resulta comprensible la elevación a postulado de la idea de neutralidad del método de planificación normativa. Esta neutralidad es sin embargo, difícil de sostener con rigor. Nuestra propuesta, por el contrario, no se declara neutra y en ello se abunda en el texto de este trabajo.

A la planificación normativa cargada de argumentación económica futurológica, debemos integrar ahora el problema del cálculo político y económico que precede y preside la acción concreta inmediata, porque en el corto plazo se construye el futuro. Y esa construcción exige no sólo recursos económicos, sino también recursos de poder.

II.- Sobre el Diseño de un Método de Planificación.

1. Planteamiento del Problema.

Desde el momento que la planificación es un imperativo de la acción, no tiene sentido discutir sobre su posibilidad ni menos abogar por su repudio argumentando su fracaso. Ningún actor social improvisa, siempre realiza algún tipo de cálculo que precede y preside su acción. Ese cálculo,

si es sistemático, constituye un buen punto de partida para concebir la planificación en forma más amplia y flexible. Sin ánimo de sentar ninguna definición, adoptemos el criterio de llamar planificación al proceso sistemático de discusiones que realiza un actor para tomar decisiones fundadas que preceden y presiden su acción. Esas discusiones se refieren necesariamente a un horizonte de tiempo futuro, ya que la eficacia de las decisiones presentes depende, entre otros factores, de las características de las situaciones futuras. De ahí la necesidad de simular una anticipación del futuro, aunque la incertidumbre obligue a la cautela y a la consideración de "variantes". En este sentido, el centro de la planificación son las decisiones presentes y el cálculo de mediano y largo plazo emerge como una condición necesaria de la racionalidad de las primeras. Sin embargo, el cálculo de largo plazo también tiene además un importante papel como discurso normativo en busca de apoyo social a la direccionalidad que propone, tal como fué destacado en la planificación tradicional.

Nadie puede, con consecuencia, negar la planificación, declararse escéptico sobre ella o refugiarse en la mera crítica, salvo que renuncie a la acción. Cada actor tiene, por el contrario, la obligación de crear su propio método de planificación en relación a su propósito, su organización y las características de la situación que enfrenta. De otra manera, abogaríamos implícitamente por las bondades de improvisar.o esconder tras una hipervaloración de la mera experiencia, una teoría aun más pobre sobre la planificación. Explicitado nuestro punto de vista sobre el tema, conviene examinar los problemas que están en la base del diseño de un método de planificación.

Lo primero que debemos señalar es que todo plan surge de la necesidad de una fuerza social o un actor de alterar las tendencias situacionales que enfrenta. Esa disconformidad con las tendencias situacionales lo lleva a precisar una propuesta, vale decir una norma, la cual, a su vez, sirve para afirmar o reconsiderar su crítica a la situación inicial. Así la norma o lo normativo contiene el sentido de la propuesta de un actor históricamente situado, es su "debe ser". Pero la norma no sólo debe responder a una "conexión de sentido" en la acepción Weberiana del término, sino además a una "conexión causal".

Max Weber 1/ hace la distinción entre "conexión de sentido" y "conexión causal" de una manera que puede sernos útil a los propósitos de esta discusión. ¿Qué es esta conexión de sentido en Weber?. ¿Cómo se distingue de la conexión causal?. De la interpretación de Weber podría decirse que una conducta es "adecuada por el sentido" si se desarrolla como un todo coherente "a tenor de los hábitos mentales y afectivos medios". 2/. En cambio, podríamos decir que una sucesión de hechos es "causalmente adecuada" en la medida en que, según las reglas de la experiencia, dicha sucesión ocurra siempre de la misma manera. 3/

La distinción entre ambos conceptos es sin embargo poco nítida. El mismo Weber dice:

1/ Max Weber, "Economía y Sociedad", pág. 5, Fondo de Cultura Económica, México.

2/ Idem, pág. 5.

3/ Idem pág. 6

"Los límites entre una acción con sentido y un modo de conducta simplemente reactivo..., no unido a un sentido subjetivamente mentado, son enteramente elásticos." 4/

Aún si se reconoce cierta zona difusa que impide una distinción tajante de dos aspectos de un mismo proceso de producción social que en la realidad aparecen siempre unidos, nos parecen válidas las categorías de conexión de sentido y conexión causal tanto en el plano de la explicación histórica como de la formulación de un plan.

El progreso del conocimiento se gesta a partir de las observaciones históricas concretas y, se eleva hacia la interpretación de validez abstracta más general. Sin esta interpretación, queda insatisfecha nuestra necesidad de entender los procesos causales. Pero sin la evidencia práctica de que tales procesos causales se encarnan históricamente en actores que le imprimen sentido a sus acciones, y están marcados por su época, su interés y sus valores, dicha construcción interpretativa no tendría valor alguno para el conocimiento y acción sobre la realidad social.

En conclusión. Podemos hablar del sentido de una acción o una conducta si los movimientos e impulsos que la constituyen están enlazados como un todo histórico coherente de convicciones y creencias desde el punto de vista del actor que la produce. El punto de vista sobre la coherencia de sentido supone imputar o reconocer al actor ciertos hábitos mentales, ciertos condicionamientos, cierta forma de razonar y explicar la realidad y ciertas motivaciones; esta imputación no puede ser externa al actor. Veamos este problema con más precisión.

Conexión de Sentido: (Históricamente concreto)	A_x :	$B \rightarrow C_x$	(expresa una convicción o creencia particular a a una situación por parte de un actor)
Conexión causal: (Abstracción generalizada)	A_x :	$B \longrightarrow C$	(Expresa una "ley social" de validez limitada; pero aplicable a varias situaciones)
Conexión entre ambas: (Programa direccional)	A_x :	$B \left[P \rightarrow S_x \right] \rightarrow C_x$	(Expresa la coincidencia entre la convicción particular del actor y una ley causal probada y probable que la respalde)

4/ Idem pág. 6

En la argumentación expuesta, el actor A persigue el objetivo C bajo los condicionamientos x, lo que lo mueve a producir B en la creencia y convicción que es el medio direccionalmente coherente a esa finalidad en la situación histórica en que hace tal propuesta. (Conexión de sentido). Pero además, la experiencia le indica al actor que si produce B necesariamente seguirá C (conexión causal imputada). Pero B, en la conexión causal debe explicitar la acción emprendida (P) y la situación en la cual se produce y con la cual reacciona produciendo efectos (S_x). Si el cálculo del proceso actual es correcto y coherente con la conexión de sentido, el resultado será un programa direccional coherente:

$$A_x \quad : \quad B \left[\overrightarrow{P \quad S_x} \right] \rightarrow C$$

Aquí el signo $\overrightarrow{}$ conformado por la relación de implicación causal ($\longrightarrow$) y la conexión de sentido ($\rightarrow$), significa que P aplicado sobre S tiene el efecto causal que la conexión de sentido postulaba como norma. Pero ello no ocurrirá siempre. La conexión de sentido puede no tener adecuación o correspondencia con la conexión causal. Por ejemplo, si la conexión de sentido supone alcanzable la finalidad C_x, puede que la conexión causal conduzca a D_x y no a C_x. Esto significa que hay una disonancia entre los valores, motivaciones y creencias que se encarnan en la relación de sentido y la teoría aceptada por el actor que resume una experiencia causal, y por ello el proceso causal conduce a un resultado distinto que el implicado por la conexión de sentido. Nótese que los valores, condicionamientos y motivaciones que subyacen tras la conexión de sentido se expresan como una motivación-norma-objetivo: alcanzar C_x. Y, toda norma plena de sentido tiene que ser probada como proceso causal. En la realidad histórica y en el plan, ello se prueba constantemente. Los aciertos se reflejan como concordancia entre el sentido y la causalidad; los desaciertos como discordancia que obligan al actor a revisar sus valores y motivaciones o a tratar de alterar las determinaciones y condicionamientos que afectan el funcionamiento de las conexiones causales. Y, por ese camino de ensayo y error, el actor social crea las condiciones y experiencias para la adecuación entre sentido y causalidad.

De manera que el primer problema metodológico que enfrenta todo plan es el de precisar una norma, donde las conexiones de sentido resistan las pruebas de causalidad. En este plano es que surge nuestro concepto de "programa direccional" de un actor. El método de formulación del plan debe incitarnos a ponerle una interrogante causal a todas nuestras conexiones de sentido. ¿Pero, cómo se somete a nuestras conexiones de sentido a las pruebas causales?. ¿Si las conexiones de sentido son tan arraigadas en un actor, cómo puede éste valorar la necesidad de una prueba causal?.

En segundo término, la eficacia de un método de planificación está relacionada con el contenido de la norma o propuesta que el actor hace. Aparece, en consecuencia, la necesidad de precisar el alcance y sentido de la propuesta del actor. Por ejemplo, el actor que planifica puede proponerse administrar la situación o, por el contrario plantearse la exigencia de reformarla. La eficacia de un método no es ajena al alcance del propósito. Para administrar la reproducción del modelo social vigente serán necesarias categorías de análisis y métodos de planificación distintos

que cuando el propósito es la transformación social. En la administración tienden naturalmente a destacarse criterios de eficacia en la reproducción social (eficacia económica, normalidad política, etc.) mientras que en la transformación resulta imprescindible referirse a la ruptura de las relaciones de determinación desde la genoestructura hacia el fenómeno 1/, con los consecuentes procesos de desorganización y conflicto fenosituacional. A su vez, si el propósito es administrar o transformar, todavía caben opciones de referir la planificación a la intervención sobre las reglas genosituacionales y fenoestructurales que determinan y condicionan la producción social o intervenir en la operación misma de ésta en cada situación. Por ello quien diseña un método de planificación tiene que precisar el propósito para el cual será usado. ¿Pero, está siempre claro y preciso ese propósito?. ¿Y esos propósitos no son cambiables?.

En tercer término, la naturaleza más esencial del método de planificación cambia en relación al grado de libertad que tiene el actor en relación a la materialización de su propuesta en la realidad situacional. Si la norma del actor es de consenso o éste tiene poder absoluto para realizarla, entonces el método no necesita considerar la existencia de fuerzas sociales o actores oponentes y no necesita simular un proceso de lucha y conflicto. Pero si la norma pretende construirse a partir de situaciones de poder compartido, la planificación tiene que introducir consideraciones de orden estratégico a fin de poder tratar la existencia de lucha entre oponentes donde cada actor busca construirle viabilidad a su norma direccional. Este punto es central a la distinción entre planificación normativa y planificación situacional. La planificación normativa no considera oponentes, sino agentes que son "objeto de control" por parte del plan. Por el contrario, la planificación situacional es un juego de lucha social, donde varias fuerzas sociales compiten por imponer sus programas direccionales.

En cuarto término, debe precisarse con rigor, quién es el actor que planifica y dónde se sitúa respecto a la realidad que es objeto de su plan. Aquí caben dos opciones extremas con consecuencias radicalmente distintas. En algunos enfoques de planificación, como el normativo y el biocibernético, 2/ el planificador se sitúa por encima o fuera del sistema

---

1/ Véase el desarrollo del concepto de situación donde se explican las categorías de genoestructura, fenoestructura y fenoproducción. Planificación de Situaciones. cap.III, Pág. 55-92. Fondo de Cultura Económica - México. El enfoque de Planificación Estratégica, Carlos Matus, Proyecto FORMEPLAN, cap. II, pág. 52-120, CENDES. Edgardo Valencia, "Planificación de Situaciones: ¿un nuevo paradigma?. "Trimestre Económico No. 191-1981.
Este trabajo supone conocido el concepto de "situación" y su desarrollo teórico en la literatura mencionada.

2/ Para un análisis de distintos enfoques de planificación, véase "Política y Plan en situaciones de Poder Compartido ", Proyecto FORMEPLAN, Carlos Matus, CENDES, 1981, pág. 31-45. Se trata de uno de los varios documentos producidos por CENDES en el Proyecto FORMEPLAN con financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el CONICIT de Venezuela.

planificado. Es un planificador que no está atado por la situación misma que busca alterar. Esto le permite colocarse en el mero plano técnico - normativo y dejar al político, que está dentro del sistema, el problema - de cómo construirle viabilidad a la norma. Por eso el planificador normativo es demandante de condiciones: necesita que se le dé apoyo político,- que se le ceda poder, que se le resuelvan problemas organizativos, informativos, etc. Desde fuera demanda a los participantes de la situación - que le creen las condiciones para planificar, y de allí surge la idea de que bajo ciertas condiciones la planificación es imposible. En cambio, - si el planificador se confunde con una fuerza social que existe en la situación, éste está dentro del sistema y todo lo que requiere para planificar debe conquistarlo en la lucha social. Por ello el planificador que - se sitúa dentro de la realidad es un luchador, no un demandante de requisitos; no tiene a nadie a quién pedirle prestado poder, apoyo o condiciones favorables. Todos sus problemas son bases de partida o datos para su plan. Para él, el poder necesario es una variable del plan y no algo exógeno que pueda solicitar de otros. Desaparece así la distinción entre el técnico planificador y el político, y se supone que todo actor planifica y todo el que planifica es parte indivisible de un actor. La planificación desde cualquier situación de poder, aún la más desfavorable, permite también concebir la planificación no oficial y no estatal, como podría - ser la de una fuerza social o un partido político en la oposición.

En quinto término, la eficacia de un método de planificación - exige su adecuación con el ámbito de lo planificado. ¿Se pretende planificar lo económico, la unidad situacional de lo político, económico, social, etc. o sólo un aspecto parcial de lo económico o de lo situacional? No se necesita argumentar las distintas consecuencias metodológicas, si - el ámbito de lo planificado se precisa restrictiva o ampliamente dentro - de las fronteras de un aspecto, el económico por ejemplo, o de la situación como realidad integral explicada por un actor en relación a su acción. Las exigencias de modelos explicativos, categorías de análisis y problemas de intervención social serán ciertamente distintas.

En último y sexto término, una vez que se ha optado en cada uno de los cinco problemas ya señalados, viene el problema de diseñar un - método de planificación dentro de esos criterios. La complejidad del diseño del método pertinente al caso reside generalmente en la probable inadecuación entre los requisitos de análisis y la capacidad de desarrollo - teórico para abordarlos con rigor. Pero nuevamente debemos insistir en - este punto que siempre cabe la opción fácil de situarse como demandante - de condiciones necesarias, entre ellas las teóricas, o como actor en lucha que siempre debe actuar lo mejor posible en las condiciones más desfavorables, incluídas también las de un escaso desarrollo teórico pertinente al caso.

El Cuadro No. 1 sistematiza estas consideraciones, precisando el tratamiento que se les da en la planificación normativa y en la planificación situacional. Naturalmente, cada enfoque de planificación tiene que respetar su coherencia interna. Así, la planificación normativa busca la consistencia de su "debe ser", se acomoda a la reproducción y reforma del sistema, supone que existe consenso o poder absoluto para aplicar la norma a fin de reducir todo el problema a política económica, coloca -

CUADRO Nº 1

	PROBLEMAS DE DISEÑO	ENFOQUE NORMATIVO	ENFOQUE SITUACIONAL
1.- Precisar una propuesta a partir de una situación.	- Definir una norma - Articulación entre sentido $B \Gamma^{\rightarrow} C_x$ y causalidad $B \rightarrow C_x$	Coherencia interna de la norma o del "debe ser"	- Programa direccional (aspecto normativo del plan; como articulación entre sentido y causalidad.
2.- Precisar el alcance y sentido de la propuesta.	- Administrar - Reformar	Propuesta normativa para la reproducción del sistema incluídos las reformas.	- Cambio social (reforma, transformación)
3.- Precisar el grado de libertad del actor.	- Consenso o poder absoluto. - Conflicto y poder compartido.	Consenso o poder - absoluto. (No hay oponentes)	Conflicto y poder compartido. (Hay oponentes)
4.- Precisar quién es el actor y dónde se sitúa.	- Planificador "sobre" o fuera del sistema. - Planificador dentro del sistema.	Un técnico fuera del sistema.	Una fuerza social dentro del sistema (Planificación desde cualquier situación de poder).
5.- Precisar el ámbito de lo planificado.	- Lo económico. - Lo político - social.	Lo económico.	La totalidad situacional.
6.- Diseñar un método de Planificación para el caso.	- Elegir o crear las categorías eficaces. - Fundamentos teóricos de la explicación del problema.	Método Normativo ↓ Categorías Propias de la contabilidad nacional y la teoría económica.	Estrategias ↓ Categorías Situacionales

al planificador fuera del sistema como un técnico apoyado por el político, - se restringe a lo económico y sus categorías básicas son categorías económicas sistematizables en la contabilidad nacional. A su vez, la planificación estratégica conforma su debe ser en el programa direccional, se propone servir al cambio, la reforma y la transformación social, considera el conflicto y la lucha pues asume situaciones de poder compartido y falta de consenso, - sitúa al planificador dentro del sistema y lo identifica con una fuerza social, se plantea la planificación desde cualquier situación de poder, su ámbito de planificación es la totalidad situacional relevante para la acción - donde pretende integrar lo político y lo económico, y finalmente sus categorías básicas son categorías situacionales, integradoras de una realidad variada y diversa que atraviesa los compartimentos artificiales de las ciencias.

2. Contraste entre lo Normativo y lo Estratégico.

Todo plan tiene un aspecto normativo y un aspecto estratégico. La "norma" se refiere fundamentalmente a la "dirección" del plan y lo estratégico se formula como un entretejido de las acciones en torno a la norma a fin de simular con anticipación el proceso de construcción de viabilidad. La - norma es una referencia direccional incompleta si se aisla del aspecto estratégico; y lo estratégico sólo se justifica y tiene sentido en relación a la norma. Nuestra crítica a la planificación normativa no reside, en consecuencia, en su normatividad misma, sino en ser pura norma, un simple "debe ser" discursivo sin integración en una estrategia de conducción práctica del proceso de cambio situacional. Lo estratégico no es opuesto a lo normativo, sino su complemento indispensable. El procedimiento normativo y el procedimiento estratégico deben constituirse en una síntesis capaz de precisar la convergencia del "debe ser" y el "puede ser". Ambos procedimientos son distintos desde muchos aspectos, ya que la norma tiene su génesis en lo necesario y lo estratégico en la construcción de lo posible.

La concepción de plan y el papel del planificador son distintos - en ambas concepciones. En la planificación normativa, planificar es establecer normas racionales y coherentes sobre el futuro, es encontrar una racionalidad del debe ser capaz de orientar direccionalmente a la sociedad y orientar la acción del Estado. En cambio, en la planificación estratégica planificar es establecer un proceso contínuo y sistemático de análisis y discusión para seleccionar una "dirección" que guía el cambio situacional y preceder y presidir las acciones que le construyan viabilidad, venciendo la resistencia incierta y activa de oponentes en la lucha cotidiana.

Esta diferencia de concepción sobre el plan se traduce naturalmente en distintos modos de formalización. El plan normativo tiende a formalizarse en un libro o un documento y a crear oficinas de planificación con las características propias de centros de investigación. Cada plan es una investigación que requiere información que debe buscarse, procesarse y sistematizarse. Así resulta tan lenta y costosa la formulación de cada plan, que terminado uno se produce una baja natural de actividad hasta que se inician las tareas del próximo, varios años después. Entre plan y plan se producen así inevitablemente períodos en que el plan que termina pierde vigencia o cumplió su período y el nuevo está en su fase de lenta formulación como si fuera otra investigación que requiere nuevos esfuerzos. Aún más, pasada la mitad del período del plan, generalmente ya se ha olvidado que es una norma -

que debe guiar la acción y las decisiones de corto plazo del consejo de gabinete, del Ministerio de Hacienda, del Banco Central y de todos aquellos organismos que tienen peso en la conducción política y económica diaria, van poco a poco conformando otro plan no escrito.

En el concepto de plan situacional la intención de su práctica se atiene más a la idea de proceso, de algo que está en contínua vigencia. El centro de su formalidad no es un escrito público, sino la existencia de un sistema periódico de discusión y análisis que preceda y presida cada acción relevante. Para ello requiere el apoyo prediseñado de flujos contínuos de información, análisis, cálculo técnico y cálculo político. Se trata de una masa selectiva de información y análisis procesado que apoya las decisiones en los distintos niveles. El plan situacional está siempre haciéndose y evaluándose, pero siempre hay un plan, nunca hay un vacío de orientación.

En el trasfondo de las diferencias entre ambos conceptos está el supuesto de la planificación normativa de que la norma debe sobreformalizarse (se habla incluso de la aprobación del plan por el Congreso Nacional) para extender y afirmar el compromiso de su cumplimiento, dejando el aspecto estratégico a la práctica política normal de conducción de cualquier gobierno. Sin embargo, la experiencia demuestra que esa práctica política tiende a disociarse del plan. De manera que en el fondo, el plan normativo opera sobre la base de metas compatibles y consistentes, ignorando, o dejando para otra instancia, el conflicto previsible sobre metas discutibles o que tienen resistencia en determinadas fuerzas sociales. Es como si el plan supusiera que no hay oponentes y que no hay otros planes. Si nos referimos ahora a cómo la planificación estratégica trata este aspecto, tendríamos que decir que supone la existencia de metas conflictivas, que reconoce explícitamente la existencia de fuerzas sociales oponentes al plan propio, que asigna a los oponentes capacidad e iniciativa de acción y que, en su extremo, esos oponentes pueden tener un plan totalizante y no meras reacciones.

En forma concordante con las diferencias anteriores, la planificación normativa concibe al planificador como un técnico al servicio del político. Un técnico capaz de diseñar las normas mejores o más coherentes dentro del marco que le define el político. En la planificación situacional, por el contrario, el planificador es parte de una fuerza social que planifica. Todo actor planifica, mal o bien, y todo el que planifica es parte de un actor.

Estos distintos enfoques sobre la planificación tienen que incidir en el criterio para evaluar el éxito de un plan. En efecto, si el plan normativo supone que no hay oponentes y que la posibilidad de cumplimiento de la norma está asegurada con una buena política económica, sólo resta "ejecutar" correctamente el plan. Así, el éxito en el cumplimiento del plan tiene que referirse al cumplimiento más exacto de las metas en el tiempo planificado. Que no haya retrasos ni subcumplimientos de las metas. Pero si suponemos que a la norma de un actor se oponen las normas de otros actores, que a la apreciación de la situación de un actor pueden oponerse otras apreciaciones, que el peso y poder de un actor tiene su contrapartida en el poder de otros, que el plan de uno no es necesariamente de consenso de todos, entonces ya no se puede evaluar tan simplemente un plan. En primer lu

gar, en un plan situacional donde existen oponentes, a ninguna meta conflictiva se le puede fijar fecha exacta de cumplimiento. En segundo lugar, si la norma es variable porque la realidad cambia, ¿con qué norma compara un actor lo que ha realizado, con la primera o la última que ajustó en función de lo que podía realizar?. Por estas y otras razones, en el enfoque de planificación estratégica la evaluación es permanente, no sólo al término o la mitad del plan, y adopta como criterios de éxito el grado de avance en la dirección correcta y la economía de tiempo. En forma esquemática, todas estas consideraciones se presentan en el cuadro No. 2, a fin de contrastarlas más fácilmente.

Si ahora pasamos a los aspectos más metodológicos de esta confrontación, entre plan normativo y plan situacional, encontraremos una reproducción a otro nivel, de las diferencias ya señaladas.

El procedimiento normativo requiere de un método para seleccionar medios en el marco dado por los objetivos del político, aunque ciertamente parte del problema de planificación, consiste en explicitar los objetivos en metas. Esta es una consecuencia natural de la neutralidad del método en la concepción normativa y de la separación entre lo económico y lo político. El procedimiento estratégico, en cambio, abarca una totalidad más amplia. Su objeto es la planificación de los objetivos y los medios así como del proceso de creación de viabilidad a los medios y a los objetivos. Y, no podría ser de otra forma, desde el momento que el procedimiento estratégico establece una unidad entre lo económico y lo político. Afirma que la planificación <u>es</u> política, aún en el caso que ponga énfasis en lo económico.

Lo anterior se relaciona con el supuesto que cada enfoque hace implícitamente sobre la ubicación del planificador en la situación. Para el procedimiento normativo, la realidad es un sistema controlable desde una posición "externa" del planificador. Por ello, se escuchan a veces quejas de los planificadores normativos en el sentido que ellos o sus oficinas no tienen suficiente poder, o el plan es desvirtuado en la práctica. En cambio, en el procedimiento estratégico se supone que la realidad es un sistema complejo que se autoorganiza, autoregula y autoplanifica. Sólo el escenario internacional es ámbito de factores "externos". El planificador está <u>en</u> lo planificado, se confunde siempre con una fuerza social, y allí en esa realidad a la que pertenece, debe ganar el poder para ampliar el ámbito de su acción planificada. El planificador estratégico no tiene a nadie a quién "pedirle" poder, como el planificador normativo se lo solicita al político, estableciendo una diferencia de identidad.

El planificador normativo se siente desafiado por agentes económicos sujetos a conductas y comportamientos complejos, pero descifrables porque responden a "leyes económicas". Unas leyes explican mejor que otras la realidad, pero al fin de cuentas se trata de un mundo regido por conexiones causales estudiables, investigables. Su ámbito de acción es lo económico, donde es posible una"ciencia rigurosa". Se puede conocer el comportamiento de los consumidores, por ejemplo, aunque es más difícil conocer el comportamiento de los inversionistas. Una buena política económica siempre puede resolver los problemas, siempre que los políticos lo entiendan y no impidan una conducción económica racional. Pero los políticos están siempre pensando en mantenerse en el poder, conquistar el poder y aumentar su

C U A D R O Nº 2

A.- La Planificación y el Planificador.-

PROCEDIMIENTO NORMATIVO	PROCEDIMIENTO ESTRATEGICO
1.- Planificar es establecer normas racionales y coherentes sobre el futuro.-	1.- Planificar es establecer un proceso contínuo y sistemático de análisis y discusión para seleccionar una "dirección" que guíe el cambio situacional y producir acciones que le construyan viabilidad, venciendo la resistencia incierta y activa de oponentes.-
2.- Este concepto de plan tiende a formalizarse en un libro o un documento y a crear oficinas de planificación con características de unidades de investigación que hacen muy lenta y costosa la formulación de cada plan Interregnos sin plan.-	2.- Este concepto de plan tiende a formalizar un sistema periódico de discusión y análisis que precede y preside la acción, apoyado por flujos contínuos de información, cálculo técnico, y cálculo político. El plan está siempre haciéndose y evaluándose, pero siempre hay un plan.-
3.- Metas compatibles y consistentes. No hay oponentes, no hay otros planes.-	3.- Metas conflictivas. Existen oponentes que son las fuerzas sociales en lucha, cada una con sus propios planes.-
4.- El planificador es un técnico al servicio del político.-	4.- El planificador es parte de una fuerza social que planifica. Todo actor planifica; todo el que planifica es parte de un actor.-
5.- El criterio de éxito: cumplimiento de las metas en el tiempo planificado.-	5.- Avance en la dirección correcta y economía de tiempo.-

poder. Esto hace difícil la racionalidad económica. En este razonamiento se ve nítida la filosofía normativo-tecnocrática de un planificador que se acostumbra a "pedir poder prestado", al extremo que olvida que ese alguien a quien le pide poder prestado tiene que obtenerlo de alguna parte. El enfoque de planificación situacional busca superar ese modo normativo tecnocrático. No opera sólo con agentes económicos, sino con fuerzas y grupos sociales que actúan con un sentido no sujeto a leyes descifrables. Las conexiones causales son sólo un aspecto del problema y a menudo más complejo de lo que parecen, ya que tratamos con sistemas sociales no con cuerpos inertes y con actores cuyas propuestas de acción expresan la incertidumbre de sus conexiones de sentido. Se reconoce que el político tiene también un problema de cálculo racional :como administrar eficazmente los recursos de poder, y ello supone una lógica de análisis no menos digna que la del economista.

Naturalmente, el supuesto de que el sistema social es controlable se opone a la concepción de la planificación situacional. Aquí la planificación se propone un rol menos ambicioso: permitir que un actor dé su lucha en las mejores condiciones posibles, con el mayor conocimiento de la realidad y de sus oponentes, con el mejor cálculo sobre el futuro. Pero,- ¿quién puede asegurar el éxito o atribuir la falta de éxito sólo a fallas de ejecución?. Este supuesto de una posibilidad de control exitoso del sistema social lleva a la planificación normativa a establecer cronologías rígidas de tiempo. Cada meta tiene no sólo calidad y dimensión prefijadas, sino también fecha precisa. Así, los modelos de la planificación normativa son casi siempre exactos y fechados. Esto resulta inaplicable en la planificación situacional, que está obligada a trabajar con cronologías flexibles del tiempo sin suponer que el tiempo no importa. La economía de tiempo es importante, al igual que la oportunidad de la acción, pero ello no tiene nada que ver con las metas a fecha fija.

Por lo demás, este supuesto de control exitoso del sistema social encuentra su propia contradicción en el mismo plan normativo cuando compara diagnóstico y plan. Recordemos que la planificación normativa establece una clara ruptura entre historia (diagnóstico) y plan. Sigue un método para hacer el diagnóstico y otro distinto para hacer el plan, porque lo normativo no puede explicar lo que ocurrió. Sin embargo, lo que ocurrió en su momento fué planificado. Así, todas las fallas que critica el diagnóstico son en buenas cuentas un reconocimiento del incumplimiento de planes pasados, una demostración de que el sistema no se deja controlar fácilmente. En este punto, la planificación situacional sostiene, en cambio, el principio de que el mismo método que sirve para analizar la "historia reciente" y hacer un diagnóstico, sirve igualmente para hacer un plan. El plan, si sigue un enfoque realista, no puede establecer una ruptura entre historia y plan. La norma puede buscar la ruptura de las tendencias históricas, pero el plan, como construcción de viabilidad a la norma, no puede ignorar las fuerzas y resistencias que explican la producción y la existencia de la situación inicial con todas sus deficiencias.

El método de la planificación normativa resulta así más pertinente para la reproducción y reforma del sistema social en condiciones de consenso o poder total, mientras que la planificación situacional es más eficaz para abordar los problemas de la transformación social y los cambios

conflictivos en situaciones de poder compartido. Por ello, el plan normativo es una guía pública de orientación,en tanto que el plan situacional sólo puede ser público en su aspecto normativo, manteniendo como guía interna para la acción el análisis estratégico. En forma resumida se presentan estas consideraciones en el Cuadro No. 3.

Si descendemos ahora al nivel más específico de las categorías de análisis y las características de sus posibilidades de modelización, confrontaremos diferencias que reproducen lógicamente las anteriores. Aquí nos encontramos con categorías diferenciadas y distinto tratamiento modelístico de las relaciones entre las variables.

La planificación normativa utiliza en su modelística las categorías económicas básicas de la contabilidad nacional, que resultan más pertinentes para abordar un aspecto de lo económico: la velocidad de crecimiento y el equilibrio diacrónico de balances entre recursos y usos, insumos y producción, etc. Esta modelística típicamente normativa tiende a independizarse de la discusión política del plan y en muchos casos no es fácil establecer la correspondencia entre las opciones cualitativas y cuantitativas de las partes estratégicas del plan con la modelística macroeconómica. La tecnocracia del plan tiende a ajustar la modelística cuantitativa sobre la base de supuestos y criterios que en muchos casos quedan ocultos o resultan incomprensibles al nivel político. Todo esto hace que el significado de las cifras del plan normativo sea poco claro y combine criterios cuya coherencia real no es fácilmente comprobable. Si a esto se agrega que el plan normativo, poco a poco, se ha ido convirtiendo más en una "obligación política ante otros" que en un instrumento para el "ordenamiento de la acción propia", se comprenderá por qué se genera un creciente divorcio entre el modelo del plan y el contenido del plan. Divorcio que en el nivel político se expresa más ampliamente como disociación entre lo que el plan establece como norma y lo que el Gobierno u otro actor que planifique establece como proceso real de análisis que precede y preside la acción. Por lo demás la modelística de la planificación normativa condiciona una rápida desvalorización de sus cálculos, ya que casi no trata con la incertidumbre, sólo opera con opciones ciertas y casi nunca con variantes y establece trayectorias fijas y de curso estable que conducen derecho hacia delante en el cumplimiento del objetivo. Toda esta rigidez metodológica simplifica el problema a un nivel válido para la norma, pero impropio del aspecto de viabilidad del plan. Alguien podría afirmar, sin embargo, que la rigidez normativa es más una apariencia de la publicación del plan, y que internamente las oficinas de planificación siguen procedimientos más flexibles. Ello puede ser cierto parcialmente para algunos aspectos de incertidumbre económica muy destacada, como podría ser el precio del petróleo en Venezuela, pero toda la práctica agotadora,discontínua y no sistemática de la planificación normativa conspira contra una práctica efectiva de trato con la incertidumbre y de uso de trayectorias alternativas. En todo caso, toda la incertidumbre que generan los aspectos políticos del plan son directamente ignorados en la planificación normativa.

Frente a estas características, el plan estratégico ubica la modelística en su papel de herramienta auxiliar del proceso sistemático de análisis y discusión que precede y preside la acción. Las categorías de sus modelos no pueden ser puramente económicas ni limitarse a los acpectos medibles o cuantificables de los problemas. Necesita tratar cada problema

C U A D R O Nº 3

B.- Supuestos del Método.-

PROCEDIMIENTO NORMATIVO	PROCEDIMIENTO ESTRATEGICO
6.- Planificación de medios en el marco dado por los objetivos del político. Explicitación de los objetivos en metas.-	6.- Planificación de objetivos y medios, así como del proceso de creación de viabilidad a los medios y a los objetivos.-
7.- La realidad es un sistema controlable desde una posición "externa" de poder del planificador. El sistema económico-social es el objeto del planificador.-	7.- La realidad es un sistema complejo que se autoorganiza, autoregula y autoplanifica. El planificador está en lo planificado y allí debe ganar el poder para ampliar el ámbito de su acción planificada.-
8.- Separa lo económico de lo político. La planificación es neutral respecto a lo político.-	8.- Lo económico y lo político es una unidad. La planificación es política, aún en el caso que ponga énfasis en lo económico.-
9.- Agentes económicos como entes sujetos a leyes descifrables.	9.- Fuerzas sociales vivas que actúan con capacidad e imaginación y sorprenden al planificador.-
10.- Cronología rígida del tiempo cada meta tiene calidad, dimensión y fecha.-	10.- Cronología flexible del tiempo. Criterio de economía de tiempo y oportunidad de la acción. Las metas no tienen fecha.-
11.- Ruptura entre historia(diagnóstico) y plan.-	11.- El mismo enfoque debe ser válido para el análisis del pasado y el plan.-
12.- Planificación más pertinente a la reproducción y reforma del sistema en condiciones de consenso o poder total.-	12.- Planificación más pertinente para tratar los problemas de la transformación social y los cambios conflictivos en situaciones de poder compartido.-
13.- El plan es una guía pública de orientación.-	13.- El plan es en parte público y en parte una guía interna de acción.

en su especificidad, sin caer en el reduccionismo económico. Los problemas educativos, de salud, económicos, regionales, de calidad de la vida, militares y de seguridad, etc., tienen su propia especificidad, aunque naturalmente tengan un aspecto económico. Por ello, la planificación estratégica utiliza la categoría de situación, que no obliga al reduccionismo económico. Cada problema puede ser tratado en su propia e irreductible especificidad como un aspecto de la situación. Tampoco puede el enfoque estratégico ignorar la incertidumbre, desde el momento que lo político y lo económico son una unidad en la situación donde luchan oponentes. Debe en consecuencia tratar con opciones normativas y con variantes que cubran la probabilidad de lo incierto. Por eso mismo, sus trayectorias tienen que ser flexibles. Cada actor se encuentra frente a una red de caminos posibles y ningún camino es recto sino de curso variable y zigzagueante, con avances y probables retrocesos. El Cuadro No. 4 ejemplifica este análisis y destaca las diferencias con el grado de caricaturización que exige afirmar las ideas.

III. El Plan como Articulación de lo Normativo y lo Estratégico.

A partir de las condiciones anteriores, se ha tipificado una problematización de la planificación propia de situaciones de poder compartido, donde ni prima el consenso absoluto sobre el plan ni el poder absoluto para imponerlo. Sobre las bases de la caracterización señalada podemos enunciar, en forma general, una propuesta de método de planificación situacional fundamentada en el concepto de situación. Este es, ciertamente, una opción teórico-metodológica entre varias posibles. En efecto, existen varias perspectivas para enfocar la planificación que derivan fundamentalmente de diferentes epistemologías o teorías del conocimiento. Pero la opción que proponemos, si bien nunca ha sido probada en la práctica, ya comienza a ganar terreno.

El Profesor Noel Mc Ginn de la Universidad de Harvard 1/, refiriéndose a mi libro "Planificación de Situaciones", despues de identificar a la Planificación normativa como una primera aproximación posible, señala:

> "El segundo tipo-ideal de planificación puede ser llamado planificación situacional, de final abierto (open ended), o planificación interactiva; Davis se refiere a ella como"racionalidad de vías" (street rational) y la distingue del primer tipo de planificación, la cual llama "racionalidad lineal" (straight rational), pero el término planificación situacional es más adecuado (USAID/Harvard Proyect, parf. 74, Davis, 1979). La planificación situacional asume que muchos de los aspectos importantes del funcionamiento de las organizaciones humanas no son predecibles, excepto en el muy corto plazo. Esto es así porque dichas organizaciones son dirigidas por personas cuyas percepciones de lo que es posible y deseable cambian en relación a la situación en que están insertas.
>
> "La principal preocupación del planificador debe ser, en consecuencia no la predicción de o la preparación para el futuro, sino más bien, la conformación del presente.
>
> "Los planificadores entrenados en las técnicas de investigación de las ciencias sociales, especialmente en sociología y economía cuantitativa, pueden tener dificultades para concebir un mundo no determi-

---

1/ Noel Mc Ginn, Planing Education for Development, Issuesand Problems, cap. 15. "Themes and Issues in the use of Research for Educational Planing"....

C U A D R O Nº 4

C.- Las categorías y características de su modelación

PROCEDIMIENTO NORMATIVO	PROCEDIMIENTO ESTRATEGICO
14.- Su modelística utiliza las categorías básicas económicas de la Contabilidad Nacional que resultan más pertinentes a un aspecto de lo económico: la velocidad de crecimiento y el equilibrio de balances. La modelística tiende a independizarse de la discusión política del plan.-	14.- Su modelística es una herramienta de la discusión política y se basa en categorías comprensivas de una totalidad relevante para la acción societal. Busca evitar el reduccionismo a lo económico por medio de la categoría de situación.-
15.- Eliminación de la incertidumbre Si se produce A el resultado es B. Sólo existen opciones pero no variantes de lo incierto.-	15.- Reconocimiento de la incertidumbre propia de tratar con oponentes y el futuro. Existen opciones normativas y variantes para tratar la probabilidad de lo incierto.-
16.- Trayectorias fijas y de curso estable que conducen derecho hacia adelante en el cumplimiento de los objetivos.-	16.- Trayectorias flexibles y redes de trayectorias de curso variable y zigzageante, avances y retrocesos.-

nístico, no lineal y no racional".

"El siguiente ejemplo, basado en las ideas de Matus (1977) 1/, puede ayudar a esclarecer alguno de los supuestos que subyacen tras la planificación situacional.

"El juego del ajedrez es un modelo de la realidad de una sociedad medieval. Obviamente es solamente un modelo, y uno burdo donde no es posible captar lo que podemos considerar algunos de los más importantes aspectos de la vida y época medieval. Sin embargo, este modelo simple presenta un conjunto tremendamente complejo de alternativas posibles, tantas que por años los programadores de computación encontraron extremadamente difícil construir el programa que permitiese a la máquina jugar tan bien como lo hace la mayoría de la gente. Si se define el sistema del juego de ajedrez como incluyendo sólo las piezas en el tablero, se tiene una baja probabilidad de predecir el movimiento siguiente que será hecho, aun si el juego es realizado entre jugadores expertos. Las predicciones de más de tres o cuatro movimientos futuros es imposible. En parte esto es causado porque algunos movimientos en el ajedrez tienen la capacidad de cambiar la estrategia del juego, de alterar las relaciones entre las piezas, de manera que el mejor movimiento siguiente es totalmente distinto del que habría sido si se hubiera realizado otro movimiento previo.

"Pero, aun más importante, las piezas en el tablero de ajedrez no se mueven ellas mismas; no están gobernadas por alguna lógica interna y subterránea percepción del sistema del tablero que les permite escoger el mejor movimiento. El movimiento que es realizado depende de los jugadores, quienes no sólo tienen variadas percepciones de las posibilidades sobre el tablero, sino también variados objetivos en el desarrollo del juego. Por ejemplo, un jugador puede perseguir ganar, otro puede desear solamente hacer tablas.

"Estos objetivos cambian durante el juego en la medida que cambia el juicio de los jugadores sobre la oportunidad de ganar. Despues de varios movimientos, por ejemplo, un jugador puede ver que es probable que pierda dentro de los siguientes cinco movimientos, y decide jugar para hacer tablas. El otro jugador, que quizás comenzó con una evaluación pesimista de sus posibilidades, cambia su objetivo desde las tablas hacia la victoria. Aun más, el estilo de juego de cada jugador es una reacción al estilo empleado por el otro jugador. En respuesta a un tipo de ataque el otro jugador usa una determinada defensa; cuando el ataque cambia, la defensa cambia, y así siguiendo.

"En esta situación, entonces, aún el pleno conocimiento del presente, no haría posible la planificación de largo plazo. En planificación, el modelo es más parecido al "Kriegspiel" que al ajedrez. En el "Kriegspiel" cada jugador tiene que adivinar los movimientos del oponente, porque no comparten un mismo tablero. Los jugadores deben inferir constantemente los movimientos e intenciones del oponente sobre la base de información limitada. (Hollis 1977).

1/ El Profesor Mc Ginn se refiere a una parte de mi libro "Planificación de Situaciones", en que explico el concepto de situación y las ideas de planificación de situaciones haciendo un símil con el juego del ajedrez. Op. cit., pág. 88-92, FCE, México.

"Si pudiéramos tener pleno conocimiento del futuro, incluidos los cambios en los objetivos de los jugadores, un modelo del juego de ajedrez podría, en realidad, predecir el resultado del juego. Pero, tan pronto como planificamos cambiar el resultado del juego, la realidad futura de la cual necesitamos conocimiento también cambiará. La destreza de los jugadores de ajedrez no depende tanto de previsiones de largo plazo, sino más bien de la capacidad de diagnosticar correctamente cada situación en cada momento, a fin de hacer movimientos para crear una situación más favorable. Despues de cada movimiento de su oponente, el jugador hace una nueva evaluación de la situación y planifica los movimientos siguientes sobre la base de suposiciones de cómo responderá el oponente. El programa de computación diseñado para jugar buen ajedrez hace la misma cosa. Antes que almacenar en su memoria el número extremadamente grande de posibles jugadas que pueden ser realizadas en el tablero de ajedrez, el computador desarrolla una capacidad de evaluación de cada situación en relación a sus inmediatas (corto plazo) posibilidades. Las decisiones son hechas en base a cual es el mejor movimiento posible, dadas las circunstancias. Y las circunstancias son reevaluadas despues de cada movimiento.

"Gubor (1969) argumenta que el mejor movimiento es aquel que permitirá la mayor libertad despues de la respuesta del oponente.

"Planificación es, en este enfoque, un proceso contínuo para guiar a una organización hacia su objetivo. Tanto la estrategia como los objetivos se suponen cambiables y cambiantes. Este tipo de planificación es interactiva en el sentido que asume que la organización (y las personas dentro de ella) es el sujeto de la planificación. En la persecución de sus objetivos la organización no sólo se cambia a sí misma, sino también intenta cambiar su entorno. Cada cambio permite una perspectiva diferente, tanto de lo que se requiere a fin de continuar el progreso hacia las metas existentes, como de otras metas que pueden ser ahora alcanzables, dado el cambio ocurrido en la organización y su entorno.

"La planificación interactiva busca estimular esta revolución permanente en la cual la organización (o las personas dentro de ella) hacen su propia historia.

"La planificación de situaciones no supone consenso acerca de las metas y valores entre los actores en el sistema. Por el contrario, se supone que los actores pueden tener diferencias fundamentales e irreconciliables en sus objetivos. Las soluciones son, en consecuencia, casi siempre compromisos trabajados en un proceso esencialmente impredecible de transacciones.

"La planificación situacional es algo más que una mera toma inmediata de decisiones. Tiene una orientación hacia el futuro; implica una preocupación por lo que ocurrirá más adelante en el camino. Pero este tipo de planificación implica la esperanza de que el camino es construido paso a paso, más bien que simplemente seguido. Tiene un final abierto y tal como señala Ozbekhan: "Es un plan en el cual el resultado es inventado o creado como algo nuevo y no una solución alcanzada como resultado de la manipulación de elementos dados desde un principio". Hasta aquí la cita que nos proponemos comentar.

Esta exposición del Profesor Mc Ginn representa bien la línea gruesa mecánica de nuestro pensamiento sobre la planificación y por eso la reproducimos "in extenso". Sin embargo, hay un punto en que la exposición de Mc Ginn merece un esclarecimiento adicional: justamente en la articulación de lo normativo con lo estratégico con sus consecuencias sobre el corto y largo plazo. En el juego del ajedrez, el aspecto normativo es muy simple: ganar es todo el programa direccional del actor y no importa ni cómo ni cuándo (en qué número de jugadas) se gane.

Pero en la planificación social algunos aspectos de lo normativo pueden y deben tratarse como cálculo de previsión de largo plazo. En otras palabras, la apreciación situacional de un actor, no sólo tiene que considerar la decisión presente que le deja el máximo de libertad en un sentido restringido de corto plazo, sino además considerar que el cumplimiento de una norma en oportunidad, exige comenzar o iniciar una acción en el período cero para que cumpla su objetivo en el período 5 ó 10. Y tal apreciación de la situación presente exige una previsión de largo plazo. Tal como correctamente dice Mc Ginn tal previsión de largo plazo no es posible en el plano de lo estratégico o del puede ser, pero si es posible y necesaria en algunos aspectos importantes del plano normativo económico. Por ejemplo, resolver un problema de riego y represamiento de aguas puede tomar 10 años entre que surge la idea, y se diseñan y ejecutan los proyectos. Si tal problema de irrigación es necesario de aquí a 10 años, las acciones deben iniciarse hoy. O sea, la realidad de las decisiones de hoy dependen de las previsiones sobre situaciones futuras, y tales previsiones son posibles porque no dependen del desarrollo de la lucha entre los actores sociales y sus cambiantes apreciaciones y propuestas, sino del crecimiento de la población, de la demanda agrícola, etc., es decir, de una serie de factores que, con cautela, son previsibles.

De manera que en la planificación social, si bien existe un alto grado de imprevisibilidad de los acontecimientos futuros (especialmente respecto de los hechos que producen los actores y las conexiones de sentido que los motivan en relación a los cambios situacionales), no todo es imprevisible. En lo económico-normativo hay pues un campo para las previsiones de largo plazo. Pero la previsión no puede confundirse con la planificación. La previsión es un insumo del plan y la previsión normativa de largo plazo es sólo un aspecto de la planificación situacional.

De manera que, en su esencia, es correcta la interpretación de Mc Ginn de la planificación situacional; pero deja todavía por resolver la manera que en un plan situacional se articula lo normativo con lo estratégico y el corto con el largo plazo. Aquí vale la pena destacar y reiterar un punto que el Profesor Mc Ginn señala con nítida claridad: el centro de la planificación de situaciones es el corto plazo y la apreciación permanente de cada situación nueva. Todo lo demás surge de la necesidad de que las decisiones de corto plazo sean racionales. Desde este punto de vista, el plan de largo o mediano plazo sólo se justifica en función de la planificación de corto plazo.

En consecuencia, todo proceso de planificación que ignora el corto plazo o lo subestima, contradice la esencia misma de la planificación situacional. Pero existe una asimetría del tiempo entre lo normativo y lo estratégico. Lo normativo tiene un tiempo propio. El "debe ser" puede te

ner una gran persistencia e invariabilidad a lo largo del tiempo, sin perjuicio de los vaivenes tácticos que le construyan camino a ese debe ser. Eso facilita la previsión y cálculo de situaciones futuras, al mismo tiempo que hace necesaria tal previsión. En cambio, la validez de una estrategia en que interactúan actores, es muy dependiente de la coyuntura situacional, de lo que los oponentes producen, del surgimiento de nuevos oponentes o aliados, de los cambios en el escenario internacional, de la ideología de los actores y de los cambios que éstos sufren en sus apreciaciones situacionales. Pero la realidad social no es un puro juego estratégico, desde el momento que el aspecto de juego y lucha se desarrolla como unidad histórica en un entorno de ciertas evoluciones contínuas y persistentes que sólo se alteran en el largo plazo. Si un juego tuviera historia se parecería algo más al proceso social. Como dice Lipietz 1/ "Se comienza a hacer dialéctica cuando se considera que lo "dual" constituye lo "primal", es decir: son su unidad y su lucha lo que constituye los dos polos opuestos como tales. Para recordar una metáfora de L. Althusser, la burguesía y el proletariado no son dos equipos de rugby previamente constituidos que se encuentran posteriormente en la cancha. Eso sería volver a caer en el punto de vista metafísico, que claro está, no excluye la interacción entre dos entidades constituídas exteriormente la una de la otra."

En efecto, un equipo de rugby puede existir sin el otro, no constituyen una unidad dialéctica, no tienen historia en común; el juego sólo exige dos oponentes y el encuentro puede ser casual. El entorno del juego es indiferente a los jugadores, ni es su producto social ni el resultado del juego lo altera. Todo ocurre a corto plazo en un juego. Por ello, la teoría de los juegos sólo puede representar el aspecto más fenoménico de la planificación situacional. Los oponentes de una contradicción dialéctica nacen juntos y desaparecen juntos. Los oponentes de un juego, en cambio, hacen del encuentro un mero accidente de su desarrollo autónomo.

En síntesis, en la planificación situacional domina la inmediatez del imperativo de la acción, pero en forma subordinada y condicionante está siempre presente el cálculo sobre el futuro. Esto invierte los términos de la planificación tradicional, donde el largo plazo es lo dominante y el corto plazo lo accesorio y determinado.

Los actores luchan por conformar la situación presente y alterar sus tendencias. Pero esa lucha situacional que se desarrolla en cada momento sólo se justifica en función de la conformación de una situación futura distinta. Esa situación distinta y distante es la situación-objetivo que marca los polos de referencia en el conflicto de la situación inicial.

Así, la planificación supone la propuesta de un actor (su programa direccional) fundada en un cálculo para alterar la realidad en que

---

1/ Alain Lipietz: Crise et inflation, pourquoi?. Masperó, París, 1979. La cita se refiere a la respuesta de Althusser a Lewis: "Réponse á John Lewis, Masperó 1973, pag. 29

están situadas las fuerzas en lucha. En nuestro caso, el actor que planifica precisa la situación inicial de la cual parte, diseña aproximadamente su situación-objetivo y explora los proyectos que debe realizar para alterar la situación inicial y alcanzar la situación-objetivo.

Tenemos en consecuencia, tres conceptos básicos para esta propuesta de planificación: 1) Situación inicial, 2) Situación-objetivo y 3) Proyectos.

En el plan estratégico, estos tres conceptos están interrelacionados. La situación-inicial es explicada por un actor en relación a la situación-objetivo; ese es su patrón de referencia. A su vez, la situación-objetivo es postulada como superación de la situación inicial, y en consecuencia su contenido responde a dicho diagnóstico. Pero, la superación de la situación inicial sólo es posible mediante una sucesión o cadena de cambios situacionales y todo cambio situacional planificado tiene que ser originado en hechos producidos por los actores. Por ello, el actor que planifica tiene que identificar los proyectos capaces de explicar el cambio desde la situación-inicial hacia la situación-objetivo. Esos proyectos surgen del diagnóstico de la situación-inicial en comparación con la situación-objetivo, y permiten controlar el "voluntarismo" del actor. En efecto, la situación-objetivo tiene que ser demostrada como alcanzable si se materializan los proyectos seleccionados.

Como en la situación está no sólo el actor que asumimos como referencia central para el plan sino otros actores, oponentes y potenciales aliados que también actúan y planifican en función de sus propios objetivos el problema de bosquejar la situación-objetivo y precisar los proyectos, no es una mera cuestión de coherencia normativa, de lógica de la necesidad, o de eficacia direccional causal de los proyectos, sino también una cuestión de viabilidad, de posibilidad. Esto obliga a distinguir dos conceptos esenciales a esta concepción de la planificación estratégica: 1) la direccionalidad y 2) la viabilidad. La direccionalidad está en el ámbito de la racionalidad del debe ser o de lo necesario para que un actor se aproxime, con cada producción de hechos, hacia su situación-objetivo, siendo ésta el faro direccional del proceso de cambio situacional. La viabilidad, en cambio, está en el plano de la racionalidad de lo posible, o sea de la relación de las fuerzas iniciales y del crecimiento del peso de las distintas fuerzas sociales en el proceso de cambio situacional, así como también de las relaciones económicas y de acumulación económica que son producibles en cada situación.

La direccionalidad y la viabilidad son dos aspectos que con distinta precisión y énfasis deben ser tratados a lo largo de la producción de un plan estratégico.

En esta forma, el proceso de planificación que proponemos, se caracterizaría por:

a) sucesivas aproximaciones en la caracterización y precisión de la situación-inicial, los proyectos y la situación-objetivo.

b) sucesivas aproximaciones en el tratamiento de los aspectos de direccionalidad y viabilidad de la situación-objetivo.

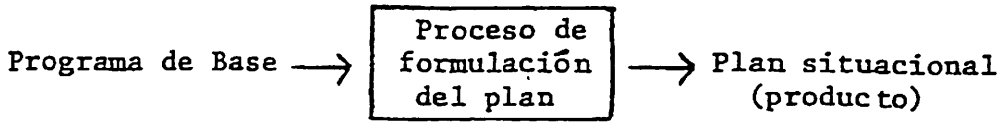
c) sucesivas aproximaciones en la evaluación política y económica de los proyectos, en sus dimensiones de direccionalidad y viabilidad.

d) sucesivas aproximaciones en la distinción de los actores o fuerzas sociales y de los agentes económicos que aparezcan como los más relevantes en cada situación para simular anticipadamente el carácter de la lucha que explicaría el cambio situacional.

Esto nos obliga a precisar fases o etapas en la formulación incesante del proceso de cálculo que precede y preside la acción, a fin de concretar la forma en que estos aspectos pueden ser considerados. La planificación es en esta concepción un encadenamiento permanente de planes a partir de la apreciación situacional de cada momento relevante.

El proceso de diseñar un plan consiste en transformar un "programa de base" definido como marco general de la propuesta de un actor, en un plan situacional. Este programa de base es, por lo general, una propuesta política que no se atiene a la sistemática y rigor que exige la planificación. El programa de base se identifica generalmente con el programa electoral que un candidato y su partido ofrecen al país. Es la expresión del "sentido" que el actor le imprime a sus propuestas de acción, sin que éstas estén dimensionadas en su escala de producción ni perfiladas con precisión sus calidades. En consecuencia, el programa de base no ha pasado por las pruebas de causalidad y no se sabe si puede responder satisfactoriamente a esas pruebas. Justamente para dejar abiertas las posibilidades a la prueba causal, el programa de base es a menudo preciso en criterios pero muy general en los proyectos y acciones que propone a la comunidad. Dicho programa de base es el punto de partida para la formulación del plan. Ahora bien, el programa de base tiene también sucesivas aproximaciones que aquí no desarrollaremos. Pero, si parte como programa electoral, poco a poco después de la victoria y en los primeros meses de Gobierno se afina como "programa de Gobierno" antes de convertirse y servir de marco de referencia al plan.

Una vez afinado el programa de base, éste se convierte en un dato, no necesariamente rígido, para la formulación del plan, ya que responde más o menos genuinamente al compromiso de las distintas tendencias al interior del actor. La heterogeneidad del programa de base y sus vacíos



diferencian fielmente los ámbitos en que el actor tiene posiciones definidas en cuanto a metas y medidas, de aquellos en los cuales su propuesta está abierta y apenas sujeta a criterios generales. Su asistematicidad es también la propia de una convocatoria política que aún no ha sido sometida a pruebas más o menos rigurosas de coherencia, factibilidad y viabilidad.

Parece obvio que una fuerza social no puede entregar al planificador en su concepción técnica tradicional la tarea de formular este tipo de plan situacional. Dada la dimensión político-social del plan estratégico, es el mismo actor quién, en una aproximación siguiente, formula el plan. La planificación resulta así una función especializada del actor que puede formalizarse como especialidad pero nunca constituir un cuerpo distinto del actor. Por ello, podemos decir que todo actor planifica y todo el que planifica es parte integral de un actor.

La práctica de la planificación societal en América Latina se confunde con la planificación estatal y, naturalmente, la dimensión e importancia del Estado sitúa a dicha planificación en un lugar de privilegio y primera prioridad para someter a prueba cualquier nueva propuesta de planificación. Esto supone identificar al Gobierno del Estado como el actor central del plan y reconocer que tanto al interior del Estado como en las fuerzas sociales que existen en la sociedad podemos distinguir oponentes y potenciales aliados. El plan del Estado deja así de ser una simple norma para constituirse en un proyecto sujeto a controversia y lucha, cuya viabilidad debe ser construida al interior de la fuerza gobernante, al interior del Estado y en la sociedad misma como totalidad situacional.

La planificación desde el Estado es un caso particular de la planificación situacional, donde cualquier fuerza social, por el sólo hecho de tener poder y capacidad de anticipación y cálculo de sus acciones, puede planificar. Pero este caso particular es el principal en la historia de la planificación y, a fin de cuentas, los actores qué están obligados a planificar desde la oposición tienen siempre como meta intermedia, llegar a planificar desde el poder del Estado.

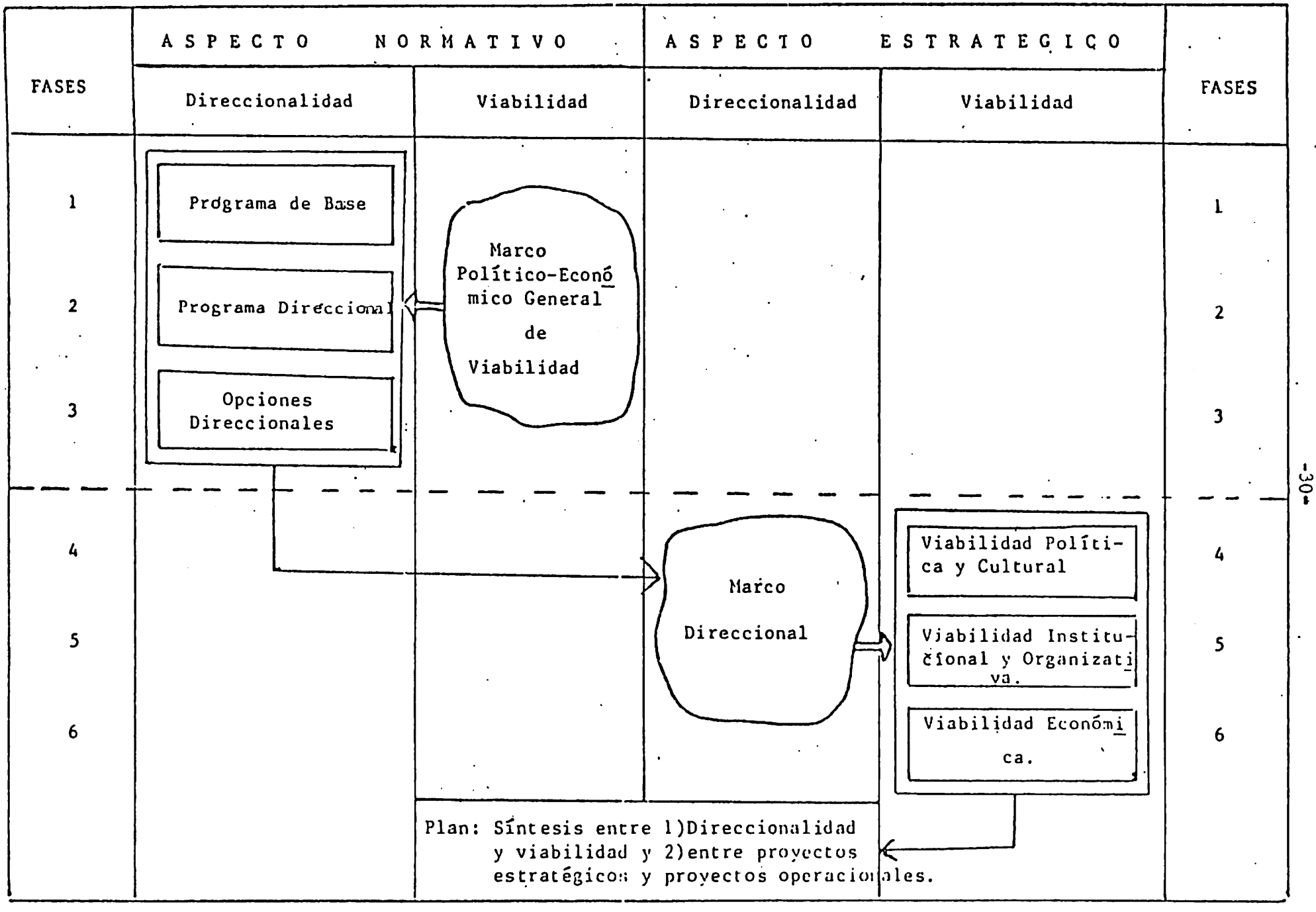
El proceso por el cual el programa de base es transformado en plan situacional, debe cumplir ciertas etapas que podrían ejemplificarse en las siguientes:

Programa de Base → [direccionalidad ⇄ viabilidad] → Plan Situacional

En el Cuadro No. 5 se explica cómo las grandes fases de direccionalidad y viabilidad permiten la articulación de lo normativo y lo estratégico a lo largo del proceso de formulación del plan. Se distinguen allí siete fases: 1) Programa de base, 2) Programa direccional, 3) Opciones direccionales, 4) Viabilidad político-cultural, 5) Viabilidad institucional organizativa, 6) Viabilidad Económica y 7) Síntesis. Las tres primeras fases tienen por objetivo postular y afirmar una dirección sujeta a la restricción inicial de un marco político-económico general de viabilidad. Todo parte del programa de base, que es un dato político donde el actor enuncia su propuesta con los rasgos propios de una convocatoria pública asistemática. La opción direccional es una selección más precisa del programa direccional. Así, las tres primeras fases culminan en el afinamiento de una opción direccional, que tiene las siguientes características:

a) Se precisa la dirección y alcance de la situación-objetivo seleccionada por el actor; la dirección traza el sentido del

CUADRO Nº 5


ASPECTO NORMATIVO
ASPECTO ESTRATEGICO
FASES
Direccionalidad
Viabilidad
Direccionalidad
Viabilidad
FASES
1
2
3
4
5
6
Programa de Base
Programa Direccional
Opciones Direccionales
Marco Político-Económico General de Viabilidad
Marco Direccional
Viabilidad Política y Cultural
Viabilidad Institucional y Organizativa.
Viabilidad Económica.
Plan: Síntesis entre 1)Direccionalidad y viabilidad y 2)entre proyectos estratégicos y proyectos operacionales.

cambio situacional y el alcance precisa el grado de avance en el sentido postulado. Esta dirección y alcance serán siempre provisorias y modificables en el proceso práctico de planificación, según cambie la realidad situacional.

b) Se precisa una explicación de la "situación inicial" como producto del consenso de las distintas tendencias al interior del actor sobre la generación de los problemas presentes, sus interrelaciones y sus jerarquías. Esta explicación de la situación inicial supone no sólo entender la sincronía de funcionamiento de la realidad con sus problemas más relevantes, sino también un análisis de su proceso histórico de producción y sus tendencias futuras.

c) Se identifica el conjunto de políticas, proyectos estratégicos y acciones "necesarias y suficientes" para alterar la situación inicial y alcanzar la situación-objetivo. Esta selección de los proyectos tiene implícita una suerte de "Ley causal" de sus efectos sobre las tendencias dinámicas que encierra la situación inicial.

Al cumplirse estos tres requisitos quiere decir que el programa direccional y la opción direccional seleccionada han logrado una coherencia entre "sentido" y "causalidad". O sea:

$(P_1, P_2, \ldots P_n) \rceil \rightarrow Si \longrightarrow So$, (sentido) se confirma por $(P_1, P_2, \ldots P_n) \rightarrow Si \rightarrow S_o$ (causalidad) con lo cual podemos afirmar que:

$$(P_1, P_2, \ldots P_n) \;\Big|\; Si \longrightarrow So$$

vale decir, que sentido y causalidad se confirman mutuamente como imputación razonada sobre el futuro.

En esta forma la fase 3, "selección de la opción direccional central" precisa el aspecto normativo del plan, como síntesis indisoluble entre las relaciones de sentido y las relaciones causales que median entre la situación inicial y la situación-objetivo. Esta síntesis permite fundamentar el "debe ser" que orientará el plan. Hasta aquí todo el análisis está hecho bajo la preposición condicional "si". En efecto, todo es coherente "si" los proyectos $(P_1, P_2, \ldots P_n)$ son materializados. En lo que viene será necesario examinar la validez de ese "si" condicional que subyace en lo normativo. Para ello, como lo indica el cuadro mencionado, la precisión normativa alcanzada en la fase de selección de la opción direccional, debe convertirse en "marco direccional" para el análisis de las fases estratégicas. Este marco direccional, que en las fases 1, 2 y 3 fué el centro del análisis y en consecuencia era la variable del problema, se convierte en dato o marco restrictivo para definir ahora como variable el problema de la viabilidad, el "puede ser".

La viabilidad o el "puede ser" tiene varios aspectos, que deben ser abordados en las fases siguientes: 4) la viabilidad político-cultural; 5) la viabilidad institucional-organizativa y 6) la viabilidad económica.

La viabilidad político-cultural se refiere a las relaciones de poder que hacen más o menos probable la capacidad del actor para realizar su inventario de proyectos. Esta viabilidad debe, a su vez, distinguir entre la viabilidad política "para decidir", "para ejecutar" y "controlar", entendiéndose esta última como la probabilidad de darle estabilidad a cada proyecto realizado. La viabilidad política comprende el problema de las resistencias culturales a los proyectos. Este aspecto cultural se refiere a la adecuación o inadecuación de un proyecto en relación a los valores culturales arraigados en la población afectada. La posibilidad de un rechazo cultural es a su vez, indicadora de que la viabilidad cultural guarda estrecha relación con la viabilidad política. En efecto, los dos últimos aspectos de la viabilidad política, "estabilidad del proyecto realizado" y "viabilidad para ejecutar," ya deberían mostrar los efectos de una resistencia cultural. Vale la pena distinguir este aspecto cultural en sus particularidades, porque no siempre los afectados culturalmente por un proyecto tienen participación significativa en las fuerzas sociales que cuentan en el análisis de viabilidad política. Por otra parte, detectado el problema, su solución o la búsqueda de alternativas más aceptables culturalmente, exige un análisis completo del problema político-cultural. El análisis político de viabilidad pretende responder a preguntas como las siguientes:

¿Es posible lograr que la norma-plan se encarne en nuevas tendencias situacionales?. ¿Qué fuerzas obstaculizan ese cambio?. ¿Cómo sortear los obstáculos previsibles a la implantación de la norma en la realidad?. Estas son preguntas típicas en el plano del puede ser, cuyas posibles respuestas debemos explorarlas simulando y anticipando el futuro. Por definición, siempre es inviable en la situación inicial una parte significativa de la norma-plan. De manera que el problema de examinar la viabilidad de un plan no se refiere al momento de su diseño inicial sino al proceso que se desarrolla en el período que abarca. Ese proceso dinámico de construcción de viabilidad es protagonizado por una fuerza social que pretende abrirle camino a su programa direccional. Ese camino no existe como una obra previamente hecha. Por el contrario, tiene que ser construido a cada paso por el mismo actor, en lucha con los otros actores que tienen otros programas direccionales y buscan también abrirle sendero a sus objetivos. Ello exige en el plano de lo político acumular poder o administrar el poder que se tiene con el máximo de estrictez, y en el plano de lo económico, implica crear nuevas fenoestructuras o modificar las antiguas a fin de alterar el condicionamiento de ellas sobre la capacidad y calidad de la producción económica. Tal proceso supone que los actores requieren recursos políticos (poder) y económicos (capital, infraestructura, regulaciones, recursos financieros, etc.) para producir hechos políticos y económicos, y que como consecuencia necesaria de la producción de esos mismos hechos los actores acumulan o desacumulan recursos políticos y recursos económicos. De manera que a lo largo del proceso de cambio situacional, cada situación nueva puede significar distintas capacidades de producción política y producción económica. La lucha social trae consigo un constante cambio de dichas capacidades de producción. El análisis de viabilidad exige anticipar, con la aproximación e incertidumbre inevitables, los cambios situacionales que pueden ocurrir como consecuencia de la producción política y económica que se proponen realizar las distintas fuerzas sociales. La construcción de viabilidad supone una ganancia relativa respecto de las otras fuerzas sociales

en lucha en la acumulación de capacidad de producción política.

Ilustremos este análisis con un ejemplo que pretende sólo tener utilidad pedagógica. Supongamos dos fuerzas en lucha, cada una con su respectivo programa direccional, el más simple que podamos imaginar:

Fuerza A : $\overrightarrow{(P_1, P_2) \mid Si_A} \longrightarrow So_A$

Fuerza B: $\overrightarrow{(X_1, X_2) \mid Si_B} \longrightarrow So_B$

Ambos programas direccionales nos servirán para concebir la mecánica por la cual se gestan las situaciones y trayectorias posibles. Aquí, cada fuerza social propone dos proyectos que conducen a las situaciones-objetivo So_A y So_B. A su vez, cada fuerza precisa la situación inicial, Si_A y Si_B, de distinta manera, porque cada actor explica la realidad bajo el condicionamiento del modo específico en que está inserto en la situación. Con el objeto de simplificar hasta el extremo el análisis, supongamos además:

a) que ninguna fuerza postula proyectos reactivos a la situaciones desatadas por su oponente, con lo cual todos los proyectos en juego, son P_1, P_2, X_1 y X_2: (los proyectos del oponente son conocidos o deducibles);

b) que la realización de los proyectos de la fuerza A no anula las posibilidades de materialización de los proyectos de la fuerza B; o sea, los proyectos son conflictivos pero no excluyentes;

c) que la secuencia en la ejecución de los proyectos no altera su eficacia direccional, vale decir, que el orden $P_1 \longrightarrow P_2$ o $P_2 \longrightarrow P_1$ conducen igualmente a la situación-objetivo So_A;

d) que si un actor realiza en un encadenamiento contínuo todos los proyectos de su programa direccional ello implica la derrota de su oponente, vale decir que si A materializa, por ejemplo, $P_1 \longrightarrow P_2$, B queda imposibilitado de materializar X_1 o X_2;

e) que los proyectos están sujetos a una viabilidad política indivisible, o sea que se materializan o se rechazan "in toto" y no se concibe la realización parcial de un proyecto; y

f) que los intereses de las fuerzas sociales en términos de apoyo o rechazo de los proyectos en juego depende exclusivamente de la naturaleza de los proyectos y no de quién y desde qué posición de poder son promovidos. 1/

1/ A veces, quién propone y desde dónde propone es tan o más importante que la naturaleza del proyecto. Por ejemplo, cuando la fuerza social A está en el gobierno propone un proyecto P_1 de reforma tributaria que es sistemáticamente rechazado por la fuerza B. A su vez, cuando B está en el gobierno propone un proyecto de reforma tributaria casi similar, que es rechazado indefectiblemente por la fuerza A. Aquí la única variable del cambio de actitud se refiere a cuál fuerza gobierna y cuál es oposición.

Todos estos supuestos son obviamente irreales y no son adoptados como exigencia inherente al análisis de viabilidad política, sino como una necesidad de reducir tiempo y espacio en beneficio de la simplicidad de la exposición central del problema.

Ahora bien, según sean las relaciones de fuerza entre A y B en cada situación y para cada proyecto, existirán distintas posibilidades de materializar los proyectos en distintas secuencias. Teóricamente, si el número de proyectos es cuatro, el número de trayectorias posibles será 4! = (4 x 3 x 2) = 24, siempre que se consideren sólo las trayectorias completas. Estas trayectorias serán:

1) P_1, P_2, X_1, X_2

2) P_1, P_2, X_2, X_1

3) P_2, P_1, X_1, X_2

.
.
.
.

24) X_2, X_1, P_2, P_1

Pero, por un lado pueden darse trayectorias incompletas, y por el otro no todas las trayectorias teóricas tienen sentido práctico, sea por que rompen ciertos ordenamientos que dicta la realidad (por ejemplo, no se puede nacionalizar el petróleo antes que éste se explote y esté en manos extranjeras), sea porque la situación-objetivo es irrealizable si se quiebran ciertos ordenamientos secuenciales, o porque la cadena incompleta de situaciones ya determina la derrota del adversario. Es necesario, en consecuencia examinar cada trayectoria para seleccionar sólo aquellas que tienen significado práctico para el plan. Supongamos, que las trayectorias con significado práctico son seis:

1) P_1, P_2

2) P_2, P_1

3) P_1, X_1, X_2, P_2

4) X_2, P_2, P_1, X_1

5) X_1, X_2

6) X_2, X_1

Cada una de estas seis trayectorias está compuesta por proyectos que provocan apoyos y rechazos de distinta intensidad por parte de las fuerzas sociales A y B. Esos apoyos y rechazos expresan genéricamente los "intereses" de cada fuerza frente a cada proyecto. Ciertamente, los intereses de las fuerzas A y B respecto de cada proyecto no son estáticos y generalmente varían según sea la situación. Pero, con ánimo de simplificar las cosas, supongamos que los intereses de las fuerzas respecto de los proyectos son independientes de las situaciones. Esos intereses, podrían sistematizarse, una vez detectados, en una tabla del tipo siguiente;

Fuerzas sociales	Intereses respecto a:			
	P_1	P_2	X_1	X_2
A	++	+	—	-
B	—	-	++	+

El indicador (++) expresa fuerte apoyo y el signo (-) expresa un rechazo no muy intenso. Estos intereses influirán sobre la fuerza que está dispuesta a aplicar cada actor en pro o en contra de cada proyecto. De manera que cada proyecto en cada situación pertinente, estará sujeto a fuerzas encontradas y la relación entre esas fuerzas indicará la probalidad de que sea materializado en una u otra situación o en ninguna de las situaciones previsibles.

$$f_A \; ++ \longrightarrow \boxed{P_1} \longleftarrow f_B \; --$$

$$\downarrow$$

Probabilidad de materialización en S_i

Si aceptamos este esquema simplificado, cada una de las seis trayectorias seleccionadas tiene una probabilidad distinta de materializarse en la realidad. La variedad de posibilidades dependerá de la relación de fuerzas iniciales entre A y B para cada proyecto y del desarrollo posible de la dinámina de cambio de tales relaciones de fuerza a medida que cambien las situaciones como consecuencia de la producción de los mismos actores. La teoría que subyace tras este análisis es que cada fuerza social, al hacer uso de su poder para producir un proyecto, necesariamente aumenta o disminuye su poder previo. En otras palabras, el uso del poder produce poder o consume poder.

Si la probabilidad de materialización de un proyecto en una situación determinada es un buen reflejo de las relaciones de fuerza que subyacen tras su decisión, podríamos valorizar estas seis trayectorias y analizar: a) qué trayectoria es la más promisoria para la fuerza A; b) qué trayectoria es la más promisoria para la fuerza B; c) qué fuerza social tiene las mejores posibilidades de imponer su mejor trayectoria. Naturalmente se trata sólo de posibilidades y de un cálculo lleno de imperfecciones y riesgos. Pero ese cálculo persigue tomar la mejor decisión presente posible como producto de una sistemática de discusión y análisis por parte de cada actor, donde cada cual considera la fuerza e intereses de su oponente. El sólo hecho de anticipar la posibilidad de una tendencia a la acumulación o desacumulación de poder, tiene enorme importancia práctica para las decisiones presentes.

Las trayectorias prácticas conforman una red de situaciones,- que indica que los caminos que pretenden construir las fuerzas oponentes están interconectados y cada fuerza puede transitar por el camino que abren las otras. Dicha red también puede estudiarse como trayectorias de proyectos ya que la forma de gestar el cambio situacional queda limitado a la producción de los proyectos por parte de las fuerzas sociales en lucha. De manera que existe una relación necesaria entre las trayectorias de proyectos y las trayectorias de situaciones, tal como se muestra en el Cuadro No. 6. Por ejemplo, la trayectoria 1; supone que

i) $\overrightarrow{P_1 \mid S_i} \longrightarrow S_j$

ii) $\overrightarrow{P_2 \mid S_j} \longrightarrow So_A$

De manera que la cadena de cambio situacional puede expresarse como sigue:

$$\left[\overrightarrow{P_1 \mid S_i} \longrightarrow S_j\right] \longrightarrow \left[\overrightarrow{P_2 \mid S_j} \longrightarrow So_A\right] \longrightarrow \cdots$$

C U A D R O Nº 6

trayectorias de proyectos	trayectorias de situaciones	Situaciones Terminales
1) P_1, P_2	S_i , S_j $\Longrightarrow$	So_A
2) P_2, P_1	S_i, S_k $\Longrightarrow$	So_A
3) P_1, X_1, X_2, P_2	S_i, S_j, S_n, S_p $\Longrightarrow$	S_r
4) X_2, P_2, P_1, X_1	S_i, S_m, S_o, S_q $\Longrightarrow$	S_s
5) X_1, X_2	S_i, S_1 $\Longrightarrow$	So_B
6) X_2, X_1	S_i, S_m $\Longrightarrow$	So_B

Nótese que las trayectorias 3 y 4 de dicho cuadro conducen a las situaciones S_r y S_s que no coinciden con los objetivos perseguidos por ninguna de las fuerzas en pugna. Ello sólo indica que la realidad puede ofrecer como resultado del proceso de lucha una situación no deseada por ninguno de los actores.

Una vez conocidas las situaciones posibles, podemos hacer un análisis de la probabilidad de materialización que los proyectos tienen en cada situación pertinente. Como ya dijimos, tales probabilidades tienen que estimarse teniendo en cuenta las características generales de cada situación y las relaciones de fuerza que las connotan. Para sistematizar la información, podemos construir una matriz entre situaciones y proyectos, tal como se indica en el Cuadro No. 7.

CUADRO Nº 7

PROBABILIDADES DE MATERIALIZACION DE LOS PROYECTOS

Situaciones	PROYECTOS			
	P_1	P_2	X_1	X_2
S_i	0.5	0.8	0.3	0.6
S_j	--	0.7	0.8	--
S_k	0.9	--	--	--
S_l	--	--	--	0.6
S_m	--	0.6	0.7	--
S_n	--	--	--	0.7
S_o	0.7	--	--	--
S_p	--	0.7	--	--
S_q	--	--	0.9	--

Este cuadro de probabilidades muestra en la superficie el significado más profundo del proceso de construcción de viabilidad. Por ejemplo, la probabilidad de P_1 en S_i es o.5, indicativa de un equilibrio de fuerzas entre A y B. Sin embargo, si la fuerza A realiza primero P_2 en S_i, le construye viabilidad a P_1 en la situación S_k, ya que allí la probabilidad aumenta a 0.9. ¿Qué ocurrió entre S_i y S_k para que P_1 ganara en viabilidad?. Pueden haber ocurrido varias cosas. Puede que la fuerza B tenga menos fuerza en S_k que en S_i, puede que su interés en rechazar P_1 se haya debilitado, etc. Entre S_i y S_k, la fuerza social A le construyó viabilidad al proyecto P_1.

Cada fuerza social tiene que escoger un camino y una táctica de lucha para tratar de imponer su programa direccional. ¿Cómo pueden las fuerzas A y B seleccionar la ruta por donde abrir un camino, naturalmente revisable ante cada situación nueva?. Aquí surge el problema de valorizar las trayectorias de los oponentes a partir de las probabilidades que cada proyecto tiene en cada situación. Si aceptamos que se trata de probabilidades condicionadas. la valorización de cada trayectoria será el producto de las probabilidades de los arcos que la integran.

VALORIZACION DE LAS TRAYECTORIAS

1) P_1, P_2	0.5 x o.7 = 0.35
2) P_2, P_1	0.8 x 0.9 = 0.72
3) P_1, X_1, X_2, P_2	0.5 x 0.8 x 0.7 x 0.7 = 0.196
4) X_2, P_2, P_1, X_1	0.6 x 0.6 x 0.7 x 0.9 = 0.227
5) X_1, X_2	0.3 x 0.6 = 0.18
6) X_2, X_1	0.6 x 0.7 = o.42

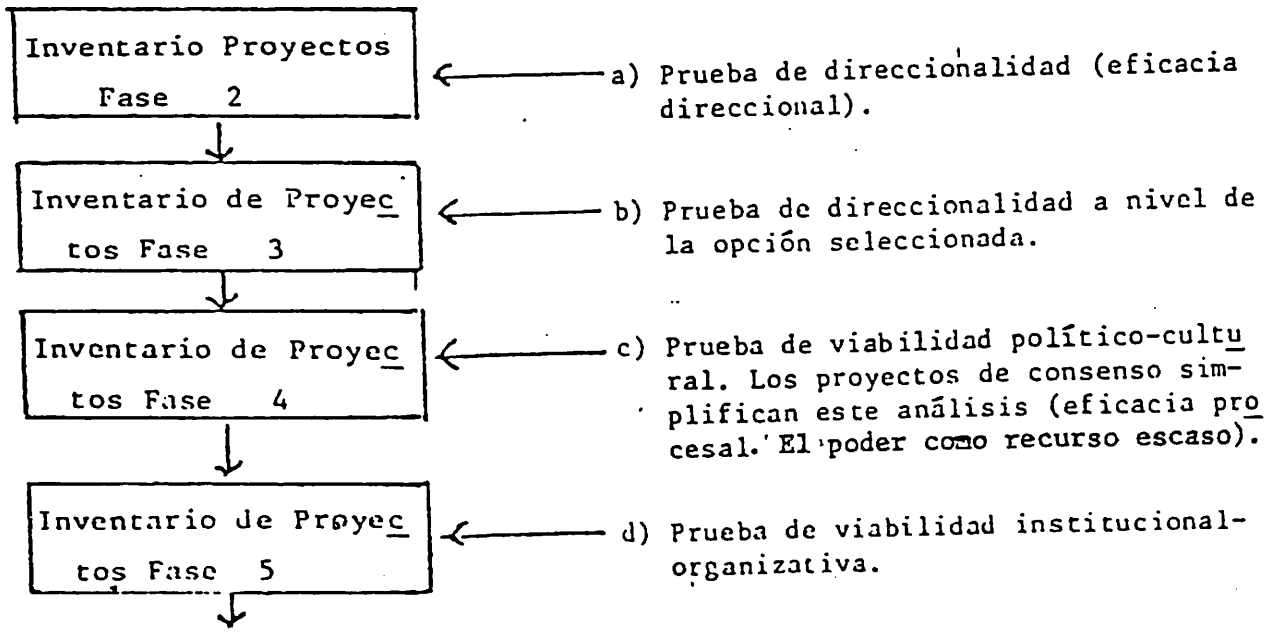
Este Cuadro nos indicaría que, al momento del análisis, la trayectoria más promisoria para la fuerza A sería (P_2, P_1), mientras que la trayectoria (X_2, X_1) parece ser la mejor para la fuerza B. Pero, todo este análisis, además de su componente de incertidumbre, tiene una validez que puede esfumarse ante cada nueva situación. La cadena de situaciones sólo tiene utilidad para decidir en el momento a la luz de las posibilidades futuras, pero cuando se materializa una situación nueva será necesario rehacer todo el análisis de viabilidad, caracterizar de nuevo la situación inicial, verificar las características y el peso de las fuerzas en lucha, analizar si éstas han revisado sus programas direccionales y constatar si sus intereses han variado. Así queda de manifiesto que el análisis de via

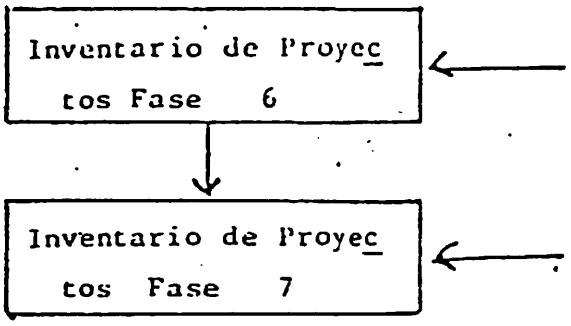
bilidad de un plan sólo es concebible como un proceso constante y perseverante de cálculo, atento a cada nueva realidad.

Hecho el análisis de viabilidad política, viene el problema de la viabilidad institucional-organizativa.

La viabilidad institucional organizativa presenta dos aspectos. El primero, que se confunde con la viabilidad política, se refiere a la posibilidad del cambio organizativo institucional. El segundo, que tiene especificidad propia, plantea el problema de la adecuación o inadecuación de las organizaciones vigentes para la realización del plan o la estrategia. Aquí las instituciones y organizaciones, principalmente las del Estado, pueden aparecer como obstáculos para la decisión, ejecución y control eficaz de los proyectos. Recordando la relación entre organización, método de planificación y propuesta del actor, surge un campo definido para el análisis de la viabilidad institucional.

Finalmente, nos queda el análisis de viabilidad económica. Este ha sido el centro del análisis de la planificación normativa y sus métodos han sido los más desarrollados y experimentados. Tiene las dimensiones de la coherencia macroeconómica, la coherencia financiera, la coherencia intersectorial e interregional, el análisis de evaluación económica de los proyectos estratégicos y algunas pruebas físicas de disponibilidad de recursos, insumos y productos críticos. La teoría que subyace tras la evaluación económica de los proyectos es la que requiere de mayores revisiones y reformulaciones para adecuarse a las necesidades de nuestra propuesta. Los proyectos son en nuestra propuesta una categoría central, ya que la espina dorsal del proceso de su formulación son las diferentes " pruebas" a que es sometido el inventario de proyectos, como lo señala el gráfico siguiente:





e) Prueba de viabilidad económica (Los proyectos que no exigen recursos económicos no pasan a esta prueba en lo que se refiere a los balances de recursos escasos).

f) Prueba de consistencia entre todas las pruebas (Síntesis evaluativa de los condicionamientos políticos de los aspectos económicos y de los condicionamientos económicos de los aspectos políticos).

De manera que el inventario de proyectos debe pasar consistentemente por las siete fases señaladas, sin perjuicio que cada prueba tiene una dimensión más amplia de totalidad que debe ser coherente con la que se establezca a nivel de proyectos.

Este enfoque de planificación situacional tiene ciertamente implicaciones sobre la teoría de evaluación de proyectos y sobre los límites en que es legítima y válida la evaluación económica. En primer lugar, surge como determinante de cualquier otra consideración el análisis de la eficacia direccional de cada proyecto. En segundo lugar, aparece como problema nuevo el de la eficacia político-procesal de un proyecto, vale decir, su capacidad para construirle o destruirle viabilidad a los otros proyectos que le siguen en la trayectoria. En el fondo se trata de una suerte de balance de poder, desde el momento que cada proyecto insume poder para su materialización y produce o consume poder como consecuencia. Y en tercer lugar, corresponde estudiar la forma más económica de alcanzar un mismo objetivo. Aquí y sólo en este plano resulta legítima la evaluación económica de un proyecto, como criterio subordinado al de eficacia direccional y, a veces, al de eficacia procesal, especialmente cuando el problema del poder es crítico para materializar el programa direccional.

Cumplido el análisis de viabilidad, nuestra propuesta metodológica considera una séptima y última fase: la de síntesis en la formulación del plan o de la estrategia. Se trata de una síntesis entre varias aproximaciones sucesivas o varios recorridos de precisión creciente de las seis fases previas, de una síntesis entre direccionalidad y viabilidad donde al final ambas son simultáneamente variables del problema y de una síntesis entre el carácter general de los proyectos estratégicos y el carácter específico de los proyectos y acciones operacionales.

Podemos mirar ahora el proceso de formulación del plan como varias instancias encadenadas donde las categorías centrales: 1) situación-inicial; 2) situación-objetivo; 3) proyectos estratégicos y 4) trayectorias, adquieren distinta precisión y ellas mismas o relaciones entre ellas son sometidas a diferentes pruebas. Este otro ángulo de ver el proceso se presenta en el Cuadro No. 8.

En el programa de base la situación inicial está generalmente implícita, la situación-objetivo tiene el tono de la convocatoria política y su diseño es asistemático desde el punto de vista de la planificación, los proyectos son ideas que cubren heterogéneamente el ámbito de las acciones posibles. En esta fase no cabe la presentación de trayectorias y la prueba básica del programa de base reside en que su "sentido" global y específico recoja lo más fielmente posible el pensamiento de consenso o de compromiso de las distintas tendencias en la dirección y en la base social del actor. El programa de base es el marco para el diseño del Programa Direccional. Este último, es la primera fase fundamental del proceso de planificación propiamente dicho. Supone, a través de la explicación más explícita y sistemática de la situación inicial, postular una situación-objetivo y una selección de proyectos estratégicos. En el programa direccional se conforma: a) el tipo de modelo social al cual se aspira y se tiene como güia direccional; b) el tipo de modelo de hegemonía que contiene la situación-objetivo y c) el tipo de modelo económico que se busca alcanzar. La prueba que caracteriza esta fase se refiere a la coherencia entre "sentido" y "causalidad" de la dirección que conforma el modelo social propuesto. Para ello, el inventario de proyectos estratégicos debe conformarse por un conjunto de proyectos necesarios y suficientes para conformar la dirección que recoge la situación-objetivo.

Naturalmente, las condiciones de necesidad y suficiencia de los proyectos son una aproximación dentro del tipo de análisis que permiten las ciencias sociales. De esta forma, en el programa direccional, los proyectos son sometidos a una primera prueba de evaluación. Cada proyecto es analizado en términos de su efecto direccional y el conjunto de proyectos por el efecto global direccional para que el cambio situacional sea el suficiente para alcanzar la situación-objetivo. En esta fase del programa direccional todavía no interesan el orden o secuencia en que pueden o deben ser materializados los proyectos, y por ello aún no aparece el concepto de trayectoria. En resumen, el programa direccional busca responder a la pregunta de hacia dónde conduce el plan y si los proyectos seleccionados son suficientes, eficaces o tienen la potencialidad de alcanzar la dirección propuesta. Si la respuesta es positiva ello quiere decir que la situación inicial fué bien explicada, que los procesos que generan los problemas que se quiere resolver fueran bien precisados y que los proyectos tienen la capacidad de alterar los procesos que explican las deficiencias del modelo vigente.

La tercera fase, de opciones direccionales, es una aproximación más fina al problema de la direccionalidad. Un actor no es nunca homogéneo; existen tendencias en su interior que pueden tener distintas visiones sobre la situación inicial, matices diferentes sobre la situación-objetivo y una posición distinta sobre los proyectos causalmente necesarios. Las tendencias se expresan también en concepciones variadas sobre las alianzas posibles y sobre lo que es inicialmente estimado como posible para graduar el avance en la direccionalidad de consenso (alcance de la situación-objetivo). De aquí surgen opciones direccionales que se originan al precisar y distinguir mejor alternativas de situación-objetivo, alternativas de proyectos e interpretaciones alternativas de la situación inicial. Todo ello dentro del matiz dominante de consenso sobre los aspectos esenciales de estas cuestiones que exige la unidad del actor. En consecuencia, deben ser precisadas y evaluadas las opciones direccionales. Aquí sigue predominando el aná

CUADRO No. 8

N° fases	F A S E S	Situación Inicial	Situación-Objetivo	PROYECTOS	TRAYECTORIAS	PRUEBA DE LA FASE
1	Programa de Base	Implícita como crítica.	Convocatoria política. Diseño asistemático de criterios, políticas, proyectos, acciones y vacíos.-	Heterogéneamente planteados como "ideas" ante problemas.-	No explícita	Coherencia de sentido.-
2	Programa direccional.	Primera aproximación explícita y sistemática.	Primera aproximación explícita y sistemática.	Diseño coherente de ideas sobre políticas, proyectos estratégicos y acciones de los mismos. Dimensionamiento de los proyectos.	No explícita	Coherencia entre "sentido" y "causalidad" de la dirección que conforma el modelo social propuesto.-
3	Opción Direccional.	Segunda aproximación que reduce la ambiguedad del consenso sobre la explicación de la realidad.	Estrechamiento de la generalidad de los objetivos hasta lograr una opción de consenso al interior del actor.	Especificación de los proyectos alternativos de las opciones y selección de los proyectos de la opción escogida.	No explícita	Coherencia entre "sentido" y "causalidad" a nivel de la opción seleccionada.-
4	Viabilidad político-cultural	Precisión de la situación inicial al nivel requerido por el análisis de viabilidad política.	Precisión de los aspectos políticos de la situación-objetivo.	Precisión de los proyectos y acciones distingue entre los de consenso, los negociables y los contradictorios con las otras fuerzas	Trayectorias de viabilidad política de proyectos y situaciones.	Prueba de viabilidad política a los proyectos que no son de consenso.
5	Viabilidad Institucional-organizativa.	Precisión de los aspectos institucionales y organizativos en la situación inicial	Precisión de los aspectos institucionales y organizativos de la situación-objetivo.	Identificación de los requisitos institucionales y organizativos de los proyectos Estratégicos. Proyectos de cambio institucional.-	Trayectorias de viabilidad organizativa.	Prueba de viabilidad organizativa-institucional.-
6	Viabilidad Económica	Profundización de la explicación económica de la situación-inicial.-	Precisión de los aspectos económicos de la situación-objetivo.-	Los proyectos tratados como centros de asignación y producción de recursos económicos.-	Trayectorias de viabilidad económica.-	Prueba de viabilidad económica global y de los proyectos estratégicos insumidores de recursos.-
7	Síntesis	Reexamen de la situación inicial hasta afirmar una interpretación consistente.-	Revisión de la situación-objetivo a fin de lograr la coherencia entre direccionalidad y viabilidad.	Inventario de Proyectos direccional. y procesalmente eficaces y económicamente factibles.-	Diseño de una red de trayectorias globales y elección de una trayectoria central que oriente la acción.-	Prueba de que la direccionalidad y la viabilidad son compatibles.-

lisis de direccionalidad, pero una mejor aproximación que en la fase anterior resulta necesaria para seleccionar una opción direccional.

En la cuarta fase, el centro del análisis es la viabilidad política. Aquí, la situación inicial tiene que ser profundizada en sus aspectos políticos, las relaciones de fuerzas, la caracterización de las fuerzas, los intereses sobre los proyectos en debate, el Gobierno del Estado,- etc., y otras cuestiones que deben ser precisadas en esta instancia. Este análisis de viabilidad política exige analizar las fuerzas sociales relevantes, sea por su apoyo o rechazo, para los proyectos de la opción estratégica seleccionada. Supone también, estudiar y calcular, en forma aproximada, el peso o poder de las distintas fuerzas sociales en cada situación. Este peso o poder, sin desconocer la complejidad del concepto, es más factible definirlo en relación a cada proyecto. Pero ello no es suficiente; se requiere también explicar las condiciones del proceso mediante el cual las distintas fuerzas sociales, al apoyar o rechazar los proyectos de los oponentes o al proponer proyectos propios, acumulan o desacumulan poder. Sólo así podemos tener una aproximación al proceso dinámico de construcción de viabilidad. En esta forma, cada posibilidad de cambio situacional será explicada por la posibilidad de materializar determinados proyectos. Como los actores son varios y las posibilidades de ordenamiento secuencial de - los proyectos es también variada, en el plan aparecerán varias trayectorias o sea, una red de situaciones donde existe más de un camino para recorrer el tránsito desde la situación-inicial hacia la situación-objetivo. La - misma verificación de la viabilidad obliga a una precisión política de la situación-objetivo y a distinguir los proyectos y las acciones de consenso, negociables y contradictorias con los intereses de las otras fuerzas.

La quinta fase, tiene que profundizar la situación inicial, la situación-objetivo, los proyectos y las trayectorias en sus aspectos institucional-organizativos.

La sexta fase apunta a la viabilidad económica. La situación inicial y la situación-objetivo tendrán que responder a un examen más minucioso de los problemas económicos. Los proyectos estratégicos y sus acciones serán tratados como centros de asignación y producción de recursos económicos, las trayectorias serán caminos que expresan opciones y variantes económicas y la prueba básica de esta instancia será la de viabilidad económica. Esta prueba de viabilidad comprenderá la verificación global y - sectorial de balances de recursos y de financiamiento, así como la verificación explícita de que el inventario de proyectos estratégicos, como parte de la totalidad, requiere y produce recursos compatibles con los equilibrios globales y sectoriales.

Cumplidas todas estas instancias, como pruebas parciales, viene el problema de verificar si las distintas pruebas entre sí y los ajustes - hechos en cada instancia no son incompatibles. Esta es la séptima fase de síntesis. Consistirá en un reexamen de la situación inicial hasta afirmar una interpretación consistente, en una revisión de la situación objetivo a fin de lograr coherencia entre direccionalidad y viabilidad, en un análisis del inventario de proyectos para verificar si estos cumplen simultáneamente con los criterios de direccionalidad y eficacia procesal, al mismo - tiempo que son económicamente viables y están dentro de las capacidades - institucionales y organizativas ampliables en el período del plan. Tendremos así, al final de una iteración del proceso, una red de trayectorias - globales dentro de las cuales habrá que optar por una trayectoria central

revisable que guíe el comienzo de la acción. Esta trayectoria central será necesariamente móvil en la medida que cambien las circunstancias. El sentido último de la prueba de síntesis es compatiblizar direccionalidad y viabilidad.

De esta manera, la direccionalidad del plan es el eje de referencia del análisis de viabilidad; pero también el análisis de viabilidad puede obligar a revisar la direccionalidad.

IV. PLANIFICACION SITUACIONAL Y PLANIFICACION DE LA GUERRA: EL PENSAMIENTO DE CLAUSEWITZ.

La planificación situacional puede asimilar creativamente los desarrollos teóricos de la planificación en otros campos de la práctica social donde predomina la lucha y el conflicto. El extremo del conflicto social es la guerra, y la planificación de la guerra es la negación del dominio de la normatividad. Los teóricos de la guerra nunca pudieron ignorar que ella era un enfrentamiento extremo entre oponentes. La guerra no puede concertarse, no puede ganarse por consenso. La guerra tampoco puede existir en situaciones de poder absoluto. El General Clausewitz (1780/1831), profundo pensador militar que practicó y teorizó sobre la guerra, dice que: "La guerra es, en consecuencia, un acto de fuerza para imponer nuestra voluntad al adversario" 1/... "Para que nuestro oponente se someta a nuestra voluntad, debemos colocarlo en una posición más desventajosa que la que implica el sacrificio que le exigimos" 2/. "La acción en la guerra es movimiento en un medio resistente" 3/.

Naturalmente, la planificación situacional destaca la idea de lucha, de oposición entre contrarios, de la unidad dialéctica del enfrentamiento, pero es algo distinto que la guerra. La guerra es el extremo de la lucha, así lo señala Clausewitz en su frase más conocida:"... La guerra no es simplemente un acto político, sino un verdadero instrumento político, una continuación de la actividad política, una realización de la misma por otros medios. Lo que queda aun de peculiar a la guerra se refiere solamente al carácter peculiar de los medios que utiliza". 4/

La importancia teórica de esta concepción de la guerra radica en que permite estudiar "en su extremo" el proceso de lucha política. Ciertamente, no valen las analogías mecánicas, pero siempre resulta interesante comparar teorías que se debaten entre la concertación y la lucha, con otras donde se pueda apreciar el caso puro del enfrentamiento extremo.

Entre la teoría de la guerra y su planificación, y la teoría de la lucha política en relación a la planificación social, hay elementos comunes. El principal de ellos es la teoría del enfrentamiento entre oponentes. Pero, concebido el enfrentamiento no como un mero juego accidental, sino como unidad y lucha entre contrarios. Por ello, no es casual que el concepto de estrategia haya surgido de la teoría militar, y tenga uso difundido en la política y la economía.

1/ Karl Von Clausewitz, De La Guerra, pág. 38, Editorial Mateu,Barcelona.
2/ op. cit. pág. 40
3/ op. cit. pág. 112
4/ op. cit. pág. 58

"La dirección de la guerra es, por lo tanto, la preparación y conducción del combate. Si este combate fuera un acto único, no habría necesidad de ninguna otra subdivisión. Pero el combate está compuesto de un número más o menos grande de actos aislados, cada uno completo en sí mismo, que llamamos encuentros y forman nuevas unidades. Surgen de aquí dos actividades diferentes: preparar y conducir individualmente estos encuentros aislados y combinarlos unos con otros para alcanzar el objetivo de la guerra. La primera es llamada táctica y la segunda se denomina estrategia"...

"Por lo tanto, de acuerdo con nuestra clasificación, la táctica enseña el uso de las fuerzas armadas en los encuentros, y la estrategia el uso de los encuentros para alcanzar el objetivo de la guerra"... 5/

"La estrategia es el uso del encuentro para alcanzar el objetivo de la guerra. Por lo tanto, debe dar un propósito a toda la acción militar, propósito que debe estar de acuerdo con el objetivo de la guerra. En otras palabras, la estrategia traza el plan de la guerra y, para el propósito mencionado, añade las series de actos que conducirán a ese propósito"... 6/

Nosotros, sustituyendo algunas palabras y omitiendo otras, podríamos decir con el mismo significado en el campo de la Planificación Social "que la táctica enseña el uso de la fuerza y de los recursos económicos en la producción de cada proyecto del programa direccional y la estrategia el uso de los proyectos para alcanzar la situación-objetivo". Y, respecto de nuestro concepto de programa direccional, podríamos aludir a la serie de actos (proyectos) que conducirán a la situación-objetivo. Aquellos "necesarios y suficientes" para transformar la situación inicial en la situación-objetivo. Del mismo párrafo citado surge el concepto de eficacia direccional de un acto o un proyecto. Cuando Clausewitz dice que "la estrategia da un propósito a toda acción, propósito que debe estar de acuerdo con el objetivo de la guerra", está justamente refiriéndose a la eficacia direccional de cada acción en relación al cumplimiento de la situación-objetivo.

La analogía entre "encuentro" y "proyecto" es amplia; ambos son producidos por los actores en lucha, ambos producen efectos sobre la situación, ambos encadenan sus efectos para alcanzar el objetivo mediato de lucha y ambos precisan la lucha como un encadenamiento de encuentros o de proyectos. Pero aun más, tanto el encuentro como el proyecto producen efectos aun si no se producen realmente en la situación: su sóla propuesta produce efectos.

"Por lo tanto, la mera posibilidad de un encuentro ha producido consecuencias y, por consiguiente, ha ingresado en la categoría de las cosas reales".

"De esta manera, vemos que solamente se logra la destrucción de las fuerzas militares del enemigo y el derrocamiento del poder del enemigo por medio de los efectos del encuentro, ya sea que el encuentro se produzca realmente o que sólo sea propuesto y no sea aceptado". 7/

5/ op. cit. pág. 121/122
6/ op. cit. pág. 201/202
7/ op. cit. pág. 208/209

El coneepto de estrategia, no como mera propuesta normativa de acción, sino como la propuesta de un actor para alcanzar un objetivo que tiene resistencia activa en otros actores, es plenamente aplicable tanto a la guerra como a la planificación social. En nuestro enfoque de planificación situacional, los actores en lucha conforman una contradicción dialéctica, que tiene su aspecto de unidad y su aspecto de lucha. En esa unidad de los contrarios, cada actor restringe el área de variedad de lo posible de sus oponentes y viceversa. Nuevamente, encontramos aquí una analogía con la teoría militar. Al respecto, el General Beaufre, dice:

> "...La lucha por la libertad de acción es la esencia de la estrategia. De ella resulta que la protección de la propia libertad de acción (la seguridad) y la aptitud para privar al adversario de su libertad de acción (por la sorpresa y por la iniciativa) constituyen la base del juego estratégico ". 8/

Desde otro ángulo, pero apuntando al mismo problema, Clausewitz, destaca la idea de acciones recíprocas entre los oponentes, creándose una dependencia entre los actores en lucha.

"Pero la guerra no es la acción de una fuerza viva sobre una masa inerte (la no resistencia absoluta no sería guerra en forma alguna), sino que es siempre el choque entre sí de dos fuerzas vivas, y damos por sentado que lo que hemos dicho sobre el propósito último de la acción militar se aplica a ambos bandos. Tenemos aquí, nuevamente, una acción recíproca. Mientras no haya derrotado a mi adversario debo temer que él pueda derrotarme. Ya no soy, pues dueño de mi mismo, sino que él fuerza mi mano como yo fuerzo la suya". 9/

Aquí surge nítida la idea del aspecto interactivo de la planificación situacional. La producción de la fuerza A depende de la fuerza B y viceversa.

Pero la táctica y la estrategia, no son dos categorías que responden a procesos aislables mecánicamente. Lo que es táctica lo es en relación a lo estratégico, lo que es estratégico lo es como síntesis última de una serie encadenada de procesos tácticos.

"La táctica y la estrategia son dos actividades que se penetran mutuamente en el tiempo y en el espacio, pero son también actividades esencialmente diferentes y, a menos que se establezca el concepto claro de la naturaleza de cada una de esas actividades, sus leyes inherentes y sus relaciones mutuas, no serán inteligibles para el pensamiento" 10/

El encadenamiento de los encuentros y de los proyectos, es un proceso donde cada evento le abre o le cierra posibilidades de éxito a los que siguen y su producción secuencial y progresiva acerca o aleja direccionalmente del objetivo a los actores en lucha. Así, cada encuentro y cada proyecto

---

8/ Beaufre, Introduction á la stratégic, París Librairie Armand Colin, 1963, pág. 121

9/ op. cit. pág. 41

10/ Clausewitz, op. cit. pág. 129

tienen una eficacia que es relativa al conjunto de las acciones producidas, al orden en que son producidas y a los efectos de cada una de ellas sobre toda la cadena de producción. De esta consideración surge la idea de trayectorias o caminos que interconectan la situación inicial con la situación-objetivo.

> "...podemos decir que la cantidad de caminos posibles para alcanzar el objetivo deseado se eleva al infinito" 11/

Cuando hay una red de posibilidades y no sólo un camino, aparece la necesidad de evaluar trayectorias para optar por una alternativa, que siempre será relativa a la mantención de la situación que le sirve de marco de evaluación. La idea de evaluación de trayectorias y no sólo de encuentros o proyectos aislados está recogida así en Clausewitz:

"Si no consideramos la guerra y las campañas aisladas de la guerra como una cadena compuesta sólo de encuentros de los cuales uno siempre es causa del otro; si aceptamos la idea de que la captura de ciertos puntos geográficos, la ocupación de regiones indefensas, constituyen algo en sí mismas, entonces, es muy probable que consideremos esto como una ventaja, que puede ser obtenida al pasar; y si lo consideramos así y no como un eslabón de toda la serie de acontecimientos, no nos preguntaremos si esa posición puede llevarnos más tarde a desventajas mayores. ¡Cuan a menudo vemos repetirse este error en la historia de la guerra! . Podemos decir que del mismo modo que en el comercio el comerciante no puede poner aparte y a buen recaudo ganancias provenientes de una transacción aislada, tampoco en la guerra puede separarse una ventaja aislada del resultado del conjunto. Del mismo modo que el comerciante no puede operar siempre con la suma total de sus medios, igualmente en la guerra sólo el total final decidirá si un caso particular constituye ganancia o pérdida". 12/

Con que claridad señala aquí Clausewitz el fundamento teórico de la planificación a más largo plazo y la necesidad de concebir una estrategia que sobrepase en el tiempo la inmediatez del encuentro en el corto plazo. Está en la esencia de la planificación el preveer, porque la racionalidad y eficacia de toda acción presente no sólo depende de las situaciones pasadas que le abrieron camino y de la situación presente que acoje la acción con sus efectos inmediatos, sino también de las situaciones futuras, de lo que ocurra después. Noé hubiera pasado a la historia bíblica como un loco si después de gran esfuerzo por construir el arca y reunir seres humanos y especies animales y vegetales, no hubiera ocurrido el diluvio que le fué anunciado. Algo que ocurre después es lo que le da racionalidad y eficacia a la acción anticipada. Por eso, la planificación supone simular los futuros considerados como posibles, aunque ella no se confunde con la mera previsión. Por el contrario, la relación entre actor y plan es autoreferencial, ya que éste lucha y aplica su voluntad para que su propia previsión se cumpla.

Pero, tampoco la planificación puede aislarse del presente, de la acción y de las decisiones presentes, porque si ésta tiene alguna utilidad es en relación "al hacer", al actuar día a día y en cada momento. La

---

11/ op. cit. pág. 70
12/ op. cit. pág. 210/211

previsión de Noé, sobre la ocurrencia de un diluvio, no tendría la más mínima importancia si éste no planifica en el corto plazo la construcción del arca y la operación pertinente de salvataje. En última instancia, la previsión de largo plazo es un insumo de la planificación en la construcción del presente. En este sentido, Clausewitz, como práctico de la guerra además de gran teórico, no podía caer en una teoría especulativa y abstracta de la misma. El centro de la idea de Clausewitz es la acción, el militar y el estratega ante el imperativo de la acción presente.

"Como todos estos son asuntos que en gran medida sólo pueden ser determinados sobre la base de suposiciones, algunas de las cuales no se materializan, mientras que cierto número de decisiones referentes a detalles no pueden ser hechas de antemano en forma alguna, es evidente por sí mismo que la estrategia debe entrar en el campo de batalla con el ejército, para concertar los detalles sobre el terreno y hacer las modificaciones al plan general, cosa que es incesantemente necesaria. En consecuencia, la estrategia no puede, ni por un momento, suspender su trabajo. 13/

La planificación como proceso incesante que gira en torno a las acciones inmediatas está aquí fundamentada con gran fuerza. Pero además, y muy explicablemente, Clausewitz no ignora el problema de la incertidumbre, del conocimiento imperfecto sobre la situación y los oponentes y el resultado probabilístico y no determinista de las acciones. En el Capítulo I de su obra, refiriéndose a las causas que explican los altibajos de la acción militar, dice:

> "Hay aún otra causa que puede detener la acción militar, y es la del conocimiento imperfecto de la situación. Un jefe sólo tiene conocimiento personal exacto de su propia posición; conoce la de su adversario solamente por informes inciertos". 14/

Y cuando aborda el problema de conocer al oponente, no se deja llevar por ninguna concepción teórico-abstracta y general sobre el comportamiento militar, sino que va de lleno a las particularidades reales del oponente, a la propia autoreferencia del contrario con su realidad, jamás confundible con la suya o con una media general imputable a un actor tipo.

> "...ninguno de los dos oponentes es para el otro un ente abstracto, ni aún considerando el factor de capacidad de resistencia que no depende de cosas externas, o sea, la voluntad. Esta voluntad no es un término totalmente desconocido; lo que ha sido hasta hoy nos indica lo que será mañana. La guerra nunca estalla súbitamente ni su propagación se produce en un instante. De tal modo, cada uno de los adversarios puede, en gran medida formarse una opinión del otro por lo que éste realmente es y hace, y no por lo que teóricamente debería ser y hacer". 15/

Compárese este párrafo de Clausewitz con nuestro análisis de la relación autoreferencial entre el actor y la situación y los problemas de

---

13/ op. cit. pág. 202. El sub-rayado es nuestro.
14/ op. cit. pág. 53
15/ op. cit. pág. 43

conocimiento entre los actores. Con distintas palabras, está acentuada la idea de que conocer al oponente para anticipar su probable producción, supone entenderlo en su propia autoreferencia, evitando el peligro de transferirle al actor observado la teoría y características del observador oponente, atribuirle comportamientos teóricos propios de una lógica de texto o subestimarle o sobreestimarle como producto de un voluntarismo de victoria o de un complejo de derrota.

Los diversos planos en que se genera la incertidumbre en la guerra obligan a la consideración probabilística de los acontecimientos posibles, de los efectos posibles, de los errores posibles, de la inexactitud de una información y de la inseguridad de un supuesto. La normativa del "debe ser" y la certeza retroceden para abrirle paso a la incertidumbre de "lo posible" en la lucha entre oponentes.

"De acuerdo con la Ley de las probabilidades y por el carácter, las instituciones, la situación y las circunstancias del adversario, cada bando sacará sus conclusiones respecto a cuál será la acción del contrario y, de acuerdo con ello, determinará la suya propia". 16/

"En el arte de la guerra hay que actuar con fuerzas vivas y morales, de donde resulta que lo absoluto y lo seguro no pueden ser alcanzados; siempre queda un margen para lo accidental, tanto en las grandes cosas como en las pequeñas". 17/

En numerosas partes, Clausewitz habla de "probabilidad de éxito", como un concepto general aplicable a la teoría de la guerra. Aun más, hace del cálculo de probabilidades algo más que un medio para evaluar anticipadamente el resultado de un encuentro, de una acción, la validez de una información o la materialización de una determinada conducta del oponente, sino que, llevando al extremo su posición, emplea la probabilidad del éxito como una medida de las relaciones de fuerza entre los oponentes.

"Como hemos visto en el capítulo anterior, la guerra debe liberarse, desde el principio hasta el fin de la Ley estricta de la necesidad interna, y someterse a un cálculo de probabilidades. Esto será tanto más evidente cuanto más se adapte a las circunstancias de que ha surgido, o sea, mientras menores sean los motivos de ello y de las tensiones existentes. Siendo así, es del todo concebible que hasta el motivo para hacer la paz puede surgir de este cálculo de probabilidades. En la guerra no es necesario, por lo tanto, luchar hasta que uno de los bandos sea derrotado, y podemos suponer que, cuando los móviles y las tensiones son débiles, una leve probabilidad, apenas perceptible, es suficiente para hacer ceder al bando al cual le es desfavorable."

"Ahora bien, si el otro bando estuviera convencido de antemano de esto, es natural que se esforzaría solamente en obtener esta probabilidad a su favor, en lugar de preocuparse por intentar la derrota completa del enemigo". 18/

16/ op. cit. pág. 46
17/ op. cit. pág. 56
18/ op. cit. pág. 65

El azar que envuelve a los actores en lucha es otro elemento de incertidumbre.

"Por lo anterior hemos visto cómo la naturaleza objetiva de la guerra hace de ella un cálculo de probabilidades. Ahora sólo hace falta un elemento más para que se convierta en un juego, y ese elemento no falta por cierto: es el azar, Ninguna actividad humana tiene contacto más universal y constante con el azar que la guerra". 19/

Como en todo proceso de lucha, la victoria o el logro de la situación-objetivo es una cuestión de mayor fuerza relativa.

"Como regla general, la victoria surge de la preponderancia de la suma de todas las fuerzas materiales y morales..." 20/

Pero ésta no es una regla estática. Una fuerza menor puede desarrollar una dinámica de acciones que le permitan acumular más fuerza. Es lo que nosotros, en planificación de situaciones, llamamos "construcción de viabilidad". Pero para que ello sea posible, es necesario que una fuerza menor pueda vencer en determinadas circunstancias a una fuerza mayor. Aquí surge la idea del concepto de campo eficaz de aplicación de una fuerza, en su dimensión espacial y temporal. En un determinado espacio, en un determinado tiempo y sobre un determinado objeto o proyecto, una fuerza menor puede concentrarse con eficacia y vencer a una fuerza mayor pero fragmentada, desprevenida o impreparada para esas circunstancias.

"Por lo tanto, aun en el caso de que no pudiera lograrse superioridad absoluta, no queda otra cosa que conseguir una superioridad relativa en el punto decisivo, por medio del hábil uso de lo que poseemos".21/

Si se examina con cuidado la obra de Clausewitz, se encontrarán muchas más analogías con la planificación social, de las que es posible sintetizar aquí. Porque nuestra intención no es presentar en forma esquemática un pensamiento que es vastamente conocido, sino justamente, por medio de una teoría conocida iluminar el hilo conductor que guía la planificación situacional.

Una última referencia a la obra de Clausewitz parece, sin embargo, inevitable. Las teorías y los métodos tecnocráticos que "aislan cientificamente" un problema para ahondar sobre él, tienen su paralelo en la planificación economicista y normativa que amputa la realidad. Y más allá de la crítica a la planificación tecnocrática hay una práctica de planificación tecnocrática que se resiste al cambio a pesar de sus pobres resultados. En este aspecto, el pensamiento de Clausewitz es también digno de reproducirse. Para él, la teoría de la guerra "es sólo una parte del intercambio político y, por lo tanto, en ninguna forma constituye una cosa independiente en sí misma". 22/

19/ op. cit. pág. 55
20/ op. cit. pág. 301
21/ op. cit. pág. 232
22/ op. cit. pág. 320

Se trata de la misma lucha, sólo que por otros medios:

"Sostenemos, por el contrario, que la guerra no es otra cosa que la continuación del intercambio político con una combinación de otros medios." 23/

"...ese intercambio político no cesa en el curso de la guerra misma, no se transforma en algo diferente, sino que, en su esencia, continúa existiendo, sea cual sea el medio que utilice..."... "¿Acaso la interrupción de las notas diplomáticas paraliza las relaciones políticas entre las diferentes naciones y gobiernos?. ¿No es la guerra, simplemente, otra clase de escritura y de lenguaje para sus pensamientos?. Es seguro que posee su propia gramática, pero no su lógica propia." 24/

"De acuerdo con esto, la guerra nunca puede separarse del intercambio político y sí, al considerar el asunto, esto sucede en alguna parte, se romperán en cierto sentido todos los hilos de las diferentes relaciones y tendremos ante nosotros una cosa sin sentido, carente de objetivo." 25/

Para nosotros, igualmente, la economía es sólo una parte del intercambio político, y la planificación económica, en consecuencia, sólo puede entenderse como un aspecto de la planificación política. En un caso, los medios son recursos de poder y en el otro son recursos económicos, pero ¿quién puede movilizar recursos económicos sin apelar a recursos de poder?, ¿quién puede producir hechos económicos sin producir hechos políticos?, ¿ y pueden existir objetivos económicos independientes de los objetivos políticos?.

Ya hemos dicho que la realidad política, económica, social y cultural es una e indivisible, y ese es el gran problema de las ciencias sociales parciales. Pero esto tampoco significa desconocer la especificidad de los problemas políticos, económicos, sociales y culturales. Por lo tanto, no se trata de hacer un discurso contra la técnica o contra la especificidad dominante de determinadas áreas de problemas. El mismo Clausewitz lo señala con la simplicidad del que teoriza sobre una práctica:

"Es verdad que el elemento político no penetra profundamente en los detalles de la guerra. Los centinelas no son apostados ni las patrullas enviadas a hacer sus rondas basándose en consideraciones políticas. Pero su ingerencia es muy decisiva con respecto al plan de toda la guerra, de la campaña y a menudo hasta la batalla." 26/

Naturalmente, las íntimas relaciones entre la guerra y la política, llevan a Clausewitz a reflexionar sobre la naturaleza de tales relaciones y de la totalidad que las envuelve.

"En general, no hay nada más importante en la vida que encontrar en forma exacta el punto de vista desde el cual deben juzgarse y considerarse las cosas y mantenerlo luego, porque sólo podemos comprender la masa de acontecimientos en su unidad, desde un punto de vista, y sólo manteniendo estrictamente este punto de vista podemos evitar las inconsecuencias."

23/ op. cit. pág. 321
24/ op. cit. pág. 321
25/ op. cit. pág. 321
26/ op. cit. pág. 323

'Por lo tanto, si al proyectar el plan de una guerra no es permisible tener dos o tres puntos de vista, desde los cuales las cosas podrían considerarse, por ejemplo, en un momento determinado adoptar el punto de vista del soldado, en otro momento el del gobernante o el del político,etc., entonces el siguiente problema será dilucidar si la política es necesariamente lo principal, y si todo lo demás está subordinado a ella." 27/

A esto, su respuesta es tajante:

"La subordinación del punto de vista militar al político es, en consecuencia, lo único posible." 28/

"Repetimos, por lo tanto, una vez más: la guerra es un instrumento de la política: debe llevar, necesariamente, el carácter de la política; debe medir con la medida de la política.

"La conducción de la guerra, en sus grandes lineamientos, es, en consecuencia, la política misma, que empuña la espada en lugar de la pluma, pero no cesa, por esa razón, de pensar de acuerdo con sus propias leyes." 29/

Que mejor podríamos hacer nosotros al final de este trabajo, sino hacer hablar a Clausewitz como uno de los pioneros de la planificación situacional y un gran crítico de la planificación normativa.

Caracas, Marzo de 1982

27/ op. cit. pág. 323
28/ op. cit. pág. 324
29/ op. cit. pág. 330

UPR-UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO EN CAYEY
0 05 000179060 8